

RAPORT ANUAL DE ANALIZĂ ȘI PROGNOZĂ – ROMÂNIA 2016



Societatea Academică din România (SAR)

Strada Mihai Eminescu, nr. 61, București

Tel/Fax: 021 211 14 77

Email: office@sar.org.ro

<http://www.sar.org.ro>

RAPORT ANUAL DE ANALIZĂ ȘI PROGNOZĂ – ROMÂNIA 2016

ISSN 2286 – 3257
ISSN-L 2286 – 3257

CUPRINS

Sumar executiv / **4**

Executive summary / **6**

- I.** Prognoză. Noul tigru al Europei – va ține minunea mai mult de trei ani? / **7**
- II.** Scade corupția? Ce poate face Guvernul, nu doar DNA, pentru a stăvili din fașă fenomenul spolierii statului. / **10**
- III.** Particularismul în distribuirea resurselor publice în România: achizițiile publice în sectorul construcțiilor. / **32**

SUMAR EXECUTIV

Integritatea publică din România în perspectivă europeană

I. România a încheiat al treilea an consecutiv de creștere economică și, dacă tendința va continua în 2016, va fi primul an în care cifrele spectaculoase nu mai sunt o surpriză. Economiștii chestionați de SAR se așteaptă la o creștere economică în jurul a 4% și pentru anul acesta. Provocările sunt însă mari: alegeri interne și turbulențe ale economiei globale. Pentru următorii ani, prognozele depind și de politicile guvernului rezultat din următoarele alegeri: va decide să meargă mai departe cu reducerile de taxe și creșterea salariului minim sau va prefera o abordare mai conservatoare. În oricare dintre situații, este greu ca România să mai iasă din parametrii tratatului Maastricht. Însă entuziasmul pentru adoptarea monedei unice pare să fi scăzut până la punctul în care întrebarea nu mai este când va intra România în zona Euro ci dacă.

II. În ultimii ani, România a realizat o serie de progrese importante, atât în lupta împotriva corupției (eforturile și arestările spectaculoase sunt date adesea ca exemple pozitive), cât și în privința integrității publice (România a urcat de pe ultimul loc pe care îl ocupa nu cu mult timp în urmă pe penultimul). Cu toate acestea,

există riscul de perpetuare a unor mituri care riscă să compromită aceste succese pe termen lung: mitul că se poate reduce corupția numai prin măsuri punitive (cum ar fi cele întreprinse de DNA), mitul că reglementarea excesivă a finanțării politice elimină corupția politică, sau mitul că instituțiile publice vor deveni vreodată eficiente fără transparentizarea și publicarea de date deschise.

România este încă departe de media europeană în ceea ce privește integritatea publică și rămâne una dintre cele mai corupte țări din UE, iar despriderea definitivă de coada clasamentului nu se poate realiza numai prin mijloace punitive sau prin supra-reglementări, dovadă fiind că asemenea măsuri, pe termen lung, nu au dus la îmbunătățiri ale scorurilor pentru control al corupției sau integrității publice, ci dimpotrivă. Cele mai mari îmbunătățiri de scor au venit ca urmare a unor schimbări administrative, nu legislative. Astfel, accentul trebuie să se mute de pe combaterea abuzului pe prevenirea acestuia, prin mijloace de transparentizare a cheltuiirii banului public, a finanțării partidelor și candidaților politici și prin lărgirea gamei de servicii publice online și sporirea numărului de utilizatori ai acestora.

III. Îmbunătățirea infrastructurii publice a fost un obiectiv prioritar al politicilor

SUMAR EXECUTIV

publice din România în ultimii 25 de ani. Din păcate, deși s-au cheltuit sume mari din fondurile publice în sectorul construcțiilor între 2007 și 2013 (în medie 6,6% din PIB), rezultatele în materie de calitate și de proiecte finalizate nu au fost pe măsura acestor investiții. Una dintre principalele explicații avansate este aceea că alocarea contractelor publice se face în manieră particularistă acelor companii **care beneficiază de pe urma favoritismului guvernamental în asemenea măsură încât acestea caută profit cu impunitate, în detrimentul calității.**

În contextul existenței unei piețe comune europene, întrebarea referitoare la cât de competitiv este sectorul achizițiilor publice în fiecare Stat Membru este una extrem de importantă, întrucât prin măsurarea gradului de limitare a concurenței putem obține un indicator indirect al nivelului corupției. Analiza de față se axează pe următoarea întrebare: alocarea contractelor publice (cu finanțate de la bugetul național, dar și european) se realizează în mod competitiv sau preferențial?

Practica favorizării unor firme de construcții în detrimentul altora la nivel local prin intermediul proceselor de achiziții publice și obținerea unor comisioane (ce luau forma unor donații către partide politice) este cunoscută publicului, dar dovezile, încrengăturile și, mai ales, tragerea la răspundere a celor implicați sunt încă la început. Rezultatele analizei indică faptul că în România există indicii cu privire la existența favoritismului guvernamental în achizițiile publice derulate în domeniul construcțiilor în perioada 2007-2013. Practica licitațiilor cu un singur participant și alocarea contractelor publice firmelor

cu conexiuni politice a fost depistată în tot acest sector. Cu toate acestea, contractele finanțate de la bugetul de stat, în contrast cu cele finanțate prin fonduri europene, prezintă un risc mai mare de corupție. Astfel, numai un contract din șapte finanțat din fonduri europene a fost acordat unui singur ofertant, spre deosebire de unul din patru contracte finanțate din bugetul de stat. Totuși, fondurile europene nu sunt cu totul protejate, întrucât unul din trei contracte câștigate de firme ce beneficiază de o conexiune politică au fost finanțate prin fonduri europene.

Datele agregate au indicat faptul că favoritismul guvernamental (cei mai simpli și clari indicatori ai acestui fenomen fiind licitațiile cu un singur ofertant și existența unor conexiuni politice a câștigătorilor), se regăsește în 37% din cazurile analizate. Aproximativ una din șapte companii care „capturează” autorități contractante beneficiază de legături politice. Dacă estimăm în mod conservator valoarea parandăratului transferat către funcționarul/ii publici și/sau partidul/ele politice (acesta fiind solicitat în numerar) la 10%, se obține suma de 144 milioane de euro în 2007, 333 milioane de euro în 2011 și câte 155 milioane de euro în 2012 și în 2013. Dintr-un total de 6064 de contracte analizate, 15% au fost atribuite unor firme care au finanțat partide politice prin intermediul donațiilor private. Aceste practici scad ușor în anii din urmă, mai ales pe seama contractelor cu un singur ofertant.

EXECUTIVE SUMMARY

I. Romania has concluded its third successive year of fast economic growth and, if 2016 confirms this trend, it will be the first time that growth won't come as a surprise. Several analysts interviewed by SAR point towards a 4% GDP growth this year. Challenges are high, with elections on the way and global economic turmoil looming. The outcome of the next few years will also depend on whether the government decides to go on with the tax cuts and minimum wages hikes, a policy that worked so far, or to have a more conservative approach. Either way, although technically fit for the Euro, enthusiasm is so low that the question is again not when Romania may join, but rather if it ever will.

II. Romania achieved significant milestones in fighting corruption as well as regarding public integrity, but is still vulnerable to several common misunderstandings: that punitive measures are enough to reduce corruption; that over-regulation of campaign financing will eliminate political corruption; that public institution could ever become efficient without transparency or open data. Romania is still far from the European average in terms of public integrity and is still one of the most corrupt EU countries. Improvement can not be achieved solely

by punishment or over-regulation, as proven by the lack of correlation so far. The best improvement of indices came as a result of administrative, not judicial change. Therefore, the focus should change from fighting to preventing abuse: more transparency in public spending or campaign financing, more public services that are available online and bringing in more user for such services.

III. The improvement in public infrastructure has been a top objective in public policy for the last 25 years. Unfortunately, although much was spent between 2007 and 2013, output didn't match expenditure, the main reason being favoritism. This analysis will try to measure the extent to which contracts are granted either competitively or discretionary. Data collected between 2007 and 2013 shows that 37% of contracts were granted either to single-bidders or politically connected companies. Single-bidder auctions were more common in state funded projects than in those sponsored by the EU. One in seven contracts was granted to companies who made private donations to political entities. However, there is a slight downward trend in favoritism in the latter years.

I

PROGNOZĂ. NOUL TIGRU AL EUROPEI – VA ȚINE MINUNEA MAI MULT DE TREI ANI?

Ce ar mai fi de așteptat după trei ani de creștere locală solidă dar înaintea celui mai tulbure context economic mondial de după precedentă criză? Va fi economia românească un câștigător sau o victimă de pe urma propriei îndrăzneli? Ne mai putem integra în UE sau trebuie mai degrabă să învățăm să ne adaptăm?

Cum arată cifrele

Anul 2015 a fost a treia surpriză consecutivă în materie de performanțe economice, cu o creștere PIB de 3,7% - printre cele mai mari din UE. Din punctul de vedere al prețurilor de consum, a fost consemnată o premieră absolută - trecerea inflației în teritoriu negativ, la 0,9%, în principal pe seama tăierii TVA la alimente. Colectările bugetare au reușit să-și mărească ritmul, cu o creștere procentuală de 9% și depășirea pragului de 33% ca pondere în PIB. Deși cota TVA a scăzut în cazul alimentelor, colectările totale din acest impozit au reușit să crească chiar mai repede decât media - cu 12% față de anul precedent. La rândul său, deficitul bugetar și-a continuat tendința de restrângere ajungând ușor sub 1,5%, adică la cel mai mic nivel din ultimul deceniu. Și exporturile bat record după record, ajungând anul trecut la peste 54 de miliarde de euro (însă deficitul comercial

s-a adâncit ușor). Tot în 2015, salariul mediu net a depășit pragul de 400 de euro, tendință susținută parțial și de politicile de mărire accelerată a salariului minim pe economie. Cifrele au fost o surpriză pentru că se situează, din nou, peste cele mai optimiste prognoze ale economiștilor. Abia începând de anul acesta prognozele remise de experții SAR iau cifrele istorice ca pe o bază de calcul, mai degrabă decât ca pe o deviere statistică. De altfel, plajele de variație între prognozele oferite sunt mai mici ca oricând, uneori în limitele a jumătate de punct procentual.

Ce spun prognozele

La ce să ne așteptăm deci în 2016? Creșterea economică s-ar putea menține în jurul cifrei de 4%, mai ales după noul stimul fiscal dat de reducerea cotei generale a TVA de la 1 ianuarie, iar inflația va sta aproape de cifra 0, cel mult 1%. În privința deficitului bugetar, economiștii continuă să fie sceptici (sau optimiști, în funcție de atitudinea față de subiect), indicând un deficit în jurul a 3%, maximum admis prin Tratatul Maastricht dar substanțial peste țintele asumate voluntar prin mecanismul MTO. Bursa va sta pe loc, iar piața imobiliară va crește cu 5 până la 10%, mai arată consensul opiniilor colectate de SAR.

TABEL: Prognozele panelului de experți SAR pentru 2016

	mediu	minim	maxim
Creștere PIB, %	3,86	3,50	4,40
Rata inflației, %	0,96	0,00	2,00
Cursul RON/EUR final	4,50	4,42	4,55
Cursul RON/EUR mediu	4,50	4,44	4,53
Deficit de cont curent, % din PIB	3,67	2,00	9,00
Deficit bugetar, % din PIB	3,00	2,50	3,40
Datoria publică, % din PIB	40	39	41
Rata șomajului, Dec 2016	6,58	5,75	7,00
Creștere indice bursier BET, %	0,70	0,00	2,50
Piața imobiliară	7,50	5,00	10,00

Care sunt provocările

Este România noul tigru al Europei? Contextul intern și cel extern vor da, probabil, răspunsul decisiv la această întrebare.

Pe plan intern, provocările sunt dificile, dar familiare: an electoral, cu o guvernare de tranziție neasumată complet de nimeni. Iar guvernul care va rezulta din alegeri are de atins ținte ambițioase fără a putea invoca scuza „grelei moșteniri”. Diferența o va face nu doctrina, ci curajul politic, respectiv lipsa lui.

Va continua politica de tăieri de taxe prin încercare și eroare, care până acum a dat roade? Sau va adopta postura conservatoare, contabilă, prin care să evite eventuale riscurile extreme, dar și cu o lipsă demonstrată de beneficii?

De la eșalonul comunitar, felul în care a fost învățată lecția fondurilor europene în precedentul exercițiu financiar va ajuta sau nu la capitalizarea suplimentară a economiei. Însă rezolvarea nu poate fi integral birocratică, așa cum s-a putut deja constata: orice efort de organizare aduce și rezultate imediate spectaculoase, dar are și un plafon dur, mai degrabă politic. Întărirea încrederii în mecanismele

justiției ar putea fi de natură să mărească disponibilitatea UE de-a relaxa procedurile, ducând astfel la mărirea gradului de absorbție până spre nivelul dorit, de 100%. *La nivel internațional*, toate economiile înaintază pe termen necunoscut. Prețul mic al petrolului cuplat cu dobânzile negative și cu letargia economică generalizată - care a cuprins inclusiv „tigrii” BRICS - dau o combinație impredictibilă față de care economiei românești îi este cu atât mai greu să se poziționeze.

Șanse și riscuri

În cazul unei noi crize, avantajul principal al României este că, față de acum 8 ani, nu mai depinde decât în mică măsură de fluxurile externe de capital. Ba chiar, la extrem, ar putea beneficia de statutul excentric pe care l-a demonstrat. Dezavantajul este că tocmai creșterea spectaculoasă a exporturilor din această perioadă mărește vulnerabilitatea la un șoc internațional de cerere. Exporturile sunt acum, în termeni absoluți, cu 63% mai mari decât erau în 2008 iar contribuția la PIB a crescut de la sub un sfert la peste o treime. Petrolul ieftin are efecte de stimulare la nivelul agregat al economiei, micșorând

costurile energetice și de transport și deschizând oportunitatea unor piețe noi atât la import cât și la export. Pe de altă parte, există și perdanți neți - printre ei Petrom și Romgaz, inclusiv capitolele bugetare care se alimentau (totuși modest), de la sondele lor sau investitorii în energii regenerabile, care își văd marjele îngustate iar proiectele - nebankabile.

Euro – nu când, ci dacă

Crizele bancare și bugetare care încă amenințau anul trecut, cu Grecia cap de afiș, par să nu mai fie o preocupare majoră acum; totuși pentru România momentul și modul adoptării euro rămân întrebările care definesc principalul proiect de țară al următorului deceniu.

În continuare, România are cifre care o califică din punct de vedere tehnic la

adoptarea euro. Cea mai spectaculoasă este însăși stabilitatea remarcabilă a cursului leului, care se consolidează din ce în ce mai bine, ca percepție, aproape de valoarea pe lângă care stă deja de 7 ani: 4,5 lei și ca medie, și la final.

Singurul obstacol este iluzoria „convergență reală», a cărei lipsă face acum ca și Europa mai veche să fie divizată. Cum oficialii BNR și-au exprimat temerea că stimulii fiscali fac economia să tureze mai repede decât e cazul, devine clar că respectiva convergență nu este prea aproape.

Astfel, pe nesimțite, România se aliniază ușor poziției adoptate de Cehia și Polonia, de-a merge pe vagon în trenul scepticilor, cel în care bilete – au doar Marea Britanie și Danemarca și în care Suedia „face blatul”. Caz în care, la un deceniu de la aderare, întrebarea despre euro încetează să mai fie „când” și devine din nou „dacă”.

II

SCADE CORUPȚIA? CE POATE FACE GUVERNUL, NU DOAR DNA, PENTRU A STĂVILI DIN FAȘĂ FENOMENUL SPOLIERII STATULUI

Numeroasele trimiteri în judecată, arestări preventive și condamnări rezultate în urma activității Direcției Naționale Anticorupție (DNA), au condus la ideea că România devine un model pozitiv în lupta împotriva corupției. În ciuda arestărilor preventive aproape cotidiene, este foarte greu de spus dacă într-adevăr corupția scade în sectoarele afectate, dacă aceste arestări au și un scop preventiv, nu doar unul punitiv și dacă regulile jocului se modifică în sfârșit, corupția devenind mai mult excepția decât regula. Acest text examinează starea de fapt, consecințele corupției și tendințele noi, apărute în ultimii ani, pentru a oferi, pe bază de dovezi, o hartă clară de reforme pentru controlarea fenomenului și reducerea oportunităților pentru corupție, nelăsând doar pe seama DNA sarcina de a curăța după ce actul se produce.

Această secțiune este bazată pe două rapoarte comparative ale Alinei Mungiu-Pippidi pentru președinția olandeză a UE și pentru Comisia Europeană, adaptate pentru a discuta în particular cazul României¹. Corupția este definită la nivel

¹ Mungiu-Pippidi, A. (2013) „The good, the bad and the ugly: controlling corruption in the European union.” *Advanced Policy Paper for Discussion in the European Parliament* 9, disponibil la: http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Presse/imported/downloads/xcms_bst_dms_37612_37613_2.pdf; Mungiu-Pippidi, A. et al (2016) *Public integrity and trust in Europe*, raport pentru Președinția Olande-

instituțional ca deviere de la normele legale ale imparțialității și impersonalității în guvernare, așa cum sunt prevăzute de Convenția Națiunilor Unite contra corupției și de codurile administrative naționale. Un manual pentru funcționarii publici suedezi este cel mai clar atunci când specifică: „În implementarea alegerilor și politicilor publice, oficialii nu trebuie să ia nimic în considerare despre un caz sau cetățean care nu este stipulat dinainte în politica respectivă sau lege”². Cu alte cuvinte, faptul că știm ceva despre o persoană sau o firmă nu trebuie să ne influențeze decizia privitoare la acea persoană sau firmă. Toată lumea trebuie tratată impersonal și egal. Orice deviere de la acest principiu, de exemplu în alocarea resurselor, este măsurabilă în metodologia pionierată de Alina Mungiu-Pippidi³ și deci poate fi măsurată în timp, precum și examinat impactul unei intervenții prin compararea înainte și după. Acest lucru este posibil datorită existenței noilor resurse digitale despre cheltuieli și achiziții publice. De exemplu, cercetătorii au măsurat devierea pe baza datelor din Tender Electronic Daily (TED) – Suplimentul la Jurnalul Uniunii

ză a UE, disponibil la: <https://www.government.nl/binaries/government/documents/reports/2016/01/18/public-integrity-and-trust-in-europe/hertie-2015-public-integrity-and-trust-in-europe-final.pdf>

² Strömberg, H. (2000), *Allmän Förvaltningsrätt*, Malmö: Liber

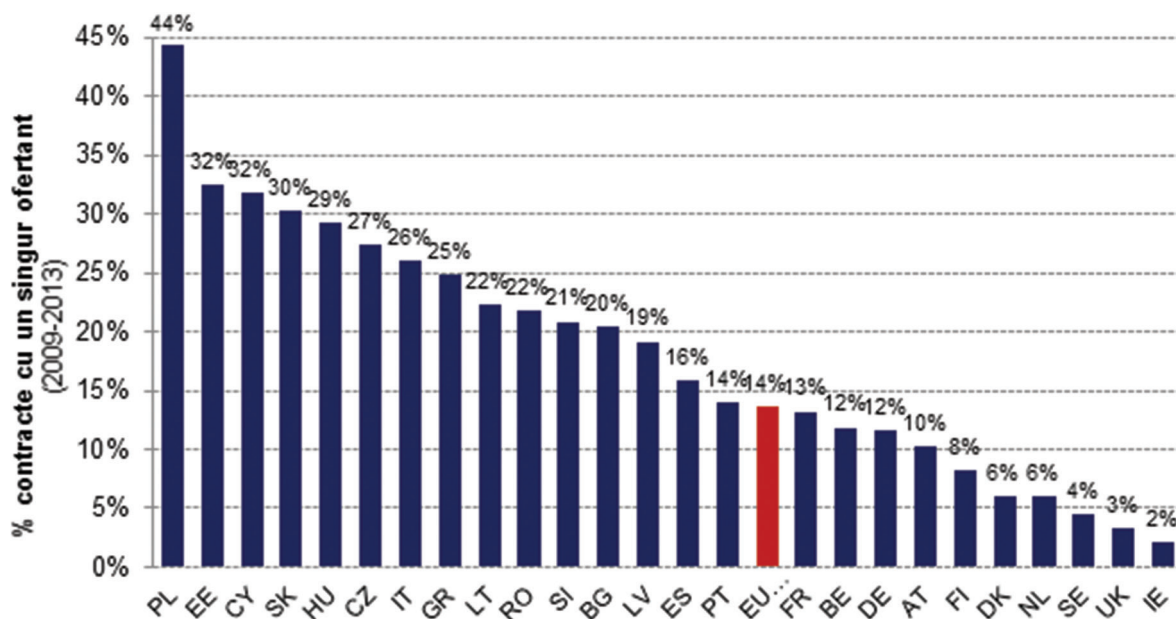
³ Mungiu, A. (2006) „Corruption: Diagnosis and treatment.” *Journal of democracy* 17, nr. 3, pp. 86-99.

SCADE CORUPȚIA? CE POATE FACE GUVERNUL

Europene pentru achiziții publice – și au dezvoltat o metodologie de evaluare a riscurilor. Printre cele mai eficace și nesofisticate măsurători este cea a licitațiilor cu un singur participant, care indică de regulă existența favoritismului față de anumite firme. Se ajunge la un singur participant dacă nu există transparența ofertei, termenii de referință sunt viciați ca să excludă pe cine nu trebuie, sau pur și simplu dacă firmele cred că licitația e trucată și nu se mai prezintă. Există în principiu și situații necorupte, dar greu de găsit la valori de peste 4 milioane de euro pentru licitații

cum sunt cele din această bază de date, dat fiind că Europa este o piață competitivă și, la valoarea aceasta, este ilegal să se facă încredințare directă. Într-o perspectivă comparativă, România are 22% asemenea situații la contractele din TED, deci face parte din grupul de țări problematice, aflate peste media europeană, care este 14%, dar și mai departe de pragul de 10%, care poate fi considerat bună practică (vezi **Figura 1**). E de remarcat, însă, că țări ca Polonia, care au o reputație mult mai bună decât România, au o situație mult mai proastă, cu peste 40% alocări cu un singur ofertant.

Figura 1. Media contractelor cu un singur ofertant acordate între 2009 și 2013 (în procente)

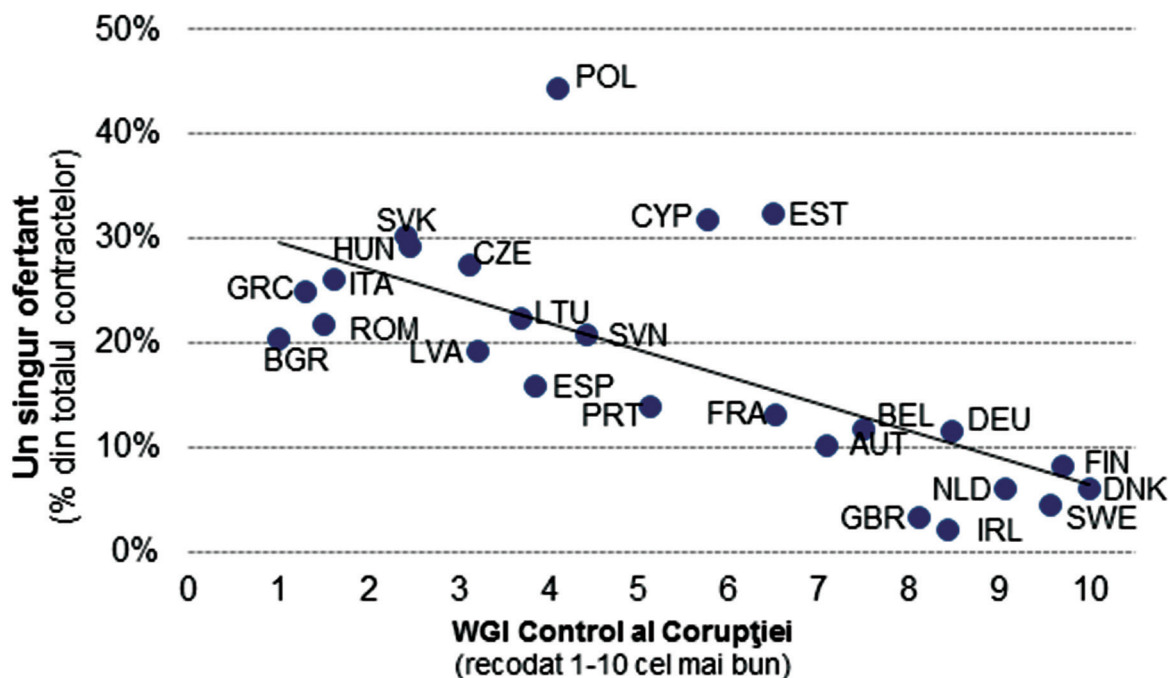


Sursă: Tenders Electronic Daily (TED), date publicate de DG GROW al Comisiei Europene

Figura 2 arată conexiunea dintre un singur ofertant și scorul de corupție pe țară, cu Polonia și Estonia ca excepții la regulă. În rest, scorurile sunt semnificativ asociate. Este foarte probabil ca Estonia să fie o

excepție reală, fiind o țară foarte mică, unde piața este mai restrânsă, iar Polonia să aibă scoruri de corupție mult mai bune decât merită.

Figura 2. Contracte cu un singur ofertant și controlul corupției



Surse: WGI Control al Corupției (2013) și Tenders Electronic Daily

Situația României se vede cel mai bine din datele colectate pentru secțiunea pe achiziții din acest raport, corelate aici (**Tabel 1.**) cu datele condamnărilor pe an pentru cazuri instrumentate de DNA. În cazul României și al domeniului construcțiilor, selectat pentru că reprezintă majoritatea cheltuielilor bugetului pentru achiziții, asistăm la o scădere dramatică a licitațiilor cu un singur ofertant. Acestea au ajuns să reprezinte doar 8% din valoarea tuturor contractelor și 12% din numărul lor, de la aproape o treime în anul 2007, sub guvernul Tăriceanu. Scăderea începe deja în anul 2012 și corespunde atât numărului de condamnări mai mare în cazurile anchetate de DNA (deși acestea nu sunt doar din domeniul construcțiilor,

reflectă clar creșterea riscului de corupție), cât și creșterii exponențiale a supravegherii publice a acestor contracte. În anul 2012, pe platforma România Curată se înregistrau 4.000 de descărcări lunare ale formatului de plângere penală la DNA. În anul 2015, cifra a ajuns la 14.000 în medie lunară și corespunde creșterii de denunțuri recepționate de DNA. În acest climat de supraveghere intensă, este pur și simplu mult mai greu ca alocarea preferențială să se facă prin asemenea procedee pe față. Captura agențiilor (autorităților contractante), nu a scăzut însă în domeniul construcțiilor, dar vedem un declin în valoarea contractelor preferențiale date pe motive politice, deși numărul lor

SCADE CORUPȚIA? CE POATE FACE GUVERNUL

nu este prea diferit. **Indicatorul nostru consideră că o autoritate contractantă este capturată dacă, din totalul contractelor de peste 1 milion euro, proporția atribuită de către aceasta pe an către un singur ofertant depășește 50% în condițiile în care acea**

autoritate a oferit cel puțin 3 contracte în acel an. În mod evident, aceasta e doar captura pe față. Sub pragul de 1 milion de euro sau într-o formă mai subtilă pot exista multe alte contracte preferențiale.

Tabel 1. Indicatori ai particularismului în achizițiile publice din domeniul construcțiilor în România

Valoarea contractelor din construcții (% din total)							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Un singur ofertant	30,8%	24,1%	21,6%	26,4%	22,4%	12,9%	8,4%
Conexiuni politice	23,4%	31,3%	20,3%	16,4%	19,7%	16,5%	13,6%
Captura agențiilor	18,5%	11,8%	17,3%	20,9%	21,7%	9,3%	18,6%
Total particularism	51,7%	52,9%	43,9%	53,0%	49,1%	34,0%	39,4%
Numărul contractelor din construcții (% din total)							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Un singur ofertant	30,1%	27,6%	20,3%	24,0%	24,2%	17,6%	12,2%
Conexiuni politice	22,7%	21,5%	19,9%	19,3%	19,7%	17,7%	17,3%
Captura agențiilor	9,4%	8,5%	8,3%	7,4%	8,1%	7,5%	5,9%
Total particularism	47,7%	45,3%	41,1%	42,7%	43,5%	37,2%	33,1%
Condamnări definitive pentru fapte de corupție (cazuri instrumentate de DNA)	109	97	131	154	298	743	1051

Notă: Indicatorul „Total particularism” se referă la numărul de contracte, precum și valoarea lor însumată, care au fost atribuite prin una dintre principalele trei forme de favorizare a firmelor (licitație cu ofertant unic, pe baza conexiunilor politice sau ca urmare a unei relații de capturare). Am considerat că o firmă are conexiuni politice dacă a făcut o donație unuia sau mai multor partide politice sau dacă mass-media sau anchetele penale au identificat relații între firmă și oameni politici/funcționari publici.

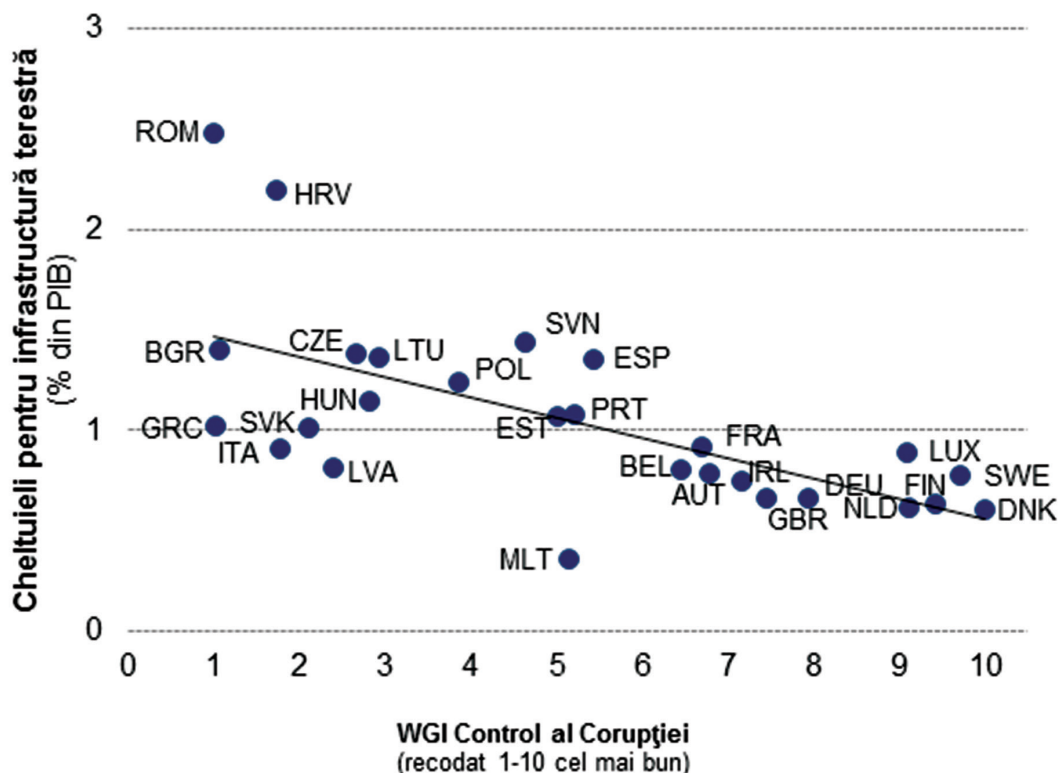
Sursă: Doroftei M. și Dimulescu V. (2015) „Corruption Risks in the Romanian Infrastructure Sector” în Mungiu-Pippidi, A. (ed.) The Anticorruption Report, Volume 3: Government Favouritism in Europe. Barbara Budrich Publishers, disponibil la <http://anticorrp.eu/wp-content/uploads/2015/06/D8.1.5-Romania.pdf>

Tabelul 1 indică faptul că, între 2007 și 2013, în medie 42% dintre tranzacții și 46% din suma totală cheltuită sunt preferențiale pe față, cu o evoluție pozitivă din cauza scăderii licitațiilor cu un singur ofertant, astfel încât cifra pe 2013 scade la doar o treime licitații preferențiale din total, de la aproape jumătate în 2007.

Diferența dintre valorile din clasamentul european și cel românesc în ceea ce privește un singur ofertant sunt datorate caracterului nereprezentativ al TED, care conține doar contractele mari. Încă nu avem o situație completă la nivelul tuturor achizițiilor, deși Agenția Națională pentru Achiziții Publice (ANAP) și-a asumat să urmărească acest indicator simplu, cerând tuturor ordonatorilor de credite să raporteze și să justifice asemenea situații¹.

Corupția în construcțiile publice nu ne interesează doar prin aspectul ei imoral – faptul că unele companii sunt discriminate și altele favorizate. În realitate, după cum reiese din graficele următoare, în România nu merită să se investească în construcții, unde se cheltuie proporțional mai mult decât în restul țărilor membre pentru rezultate mai proaste. Practic, timp de zece ani au fost risipiți banii investiți în construcții, cu rezultate aproape nule, reducând investițiile din sănătate sau educație. Graficul următor (**Figura 3**), arată că o țară investește disproporționat mai mult în construcții cu cât este mai coruptă, pentru că rețele din construcții sunt mai mari, cum se și vede din procesele lui Andrei Chiliman, Nelu Iordache etc.

Figura 3. Corupția și cheltuielile din infrastructură



Surse: WGI Control al Corupției (2013) și cheltuielile în OCDE pentru infrastructură terestră de transport (2013)

¹ Strategia Națională în Domeniul Achizițiilor Publice 2015-2020, p. 153, disponibil aici: <http://anap.gov.ro/web/wp-content/uploads/2015/12/Strategia-Nationala-Achizitii-Publice-final.pdf>

semnificativă dintre corupție, calculată prin metoda obiectivă dezvoltată de Mungiu-Pippidi și Dadasov (2016) și eficiența guvernamentală calculată de Banca Mondială. Din nou, România și Bulgaria aproape se confundă și confirmă perfect regula.

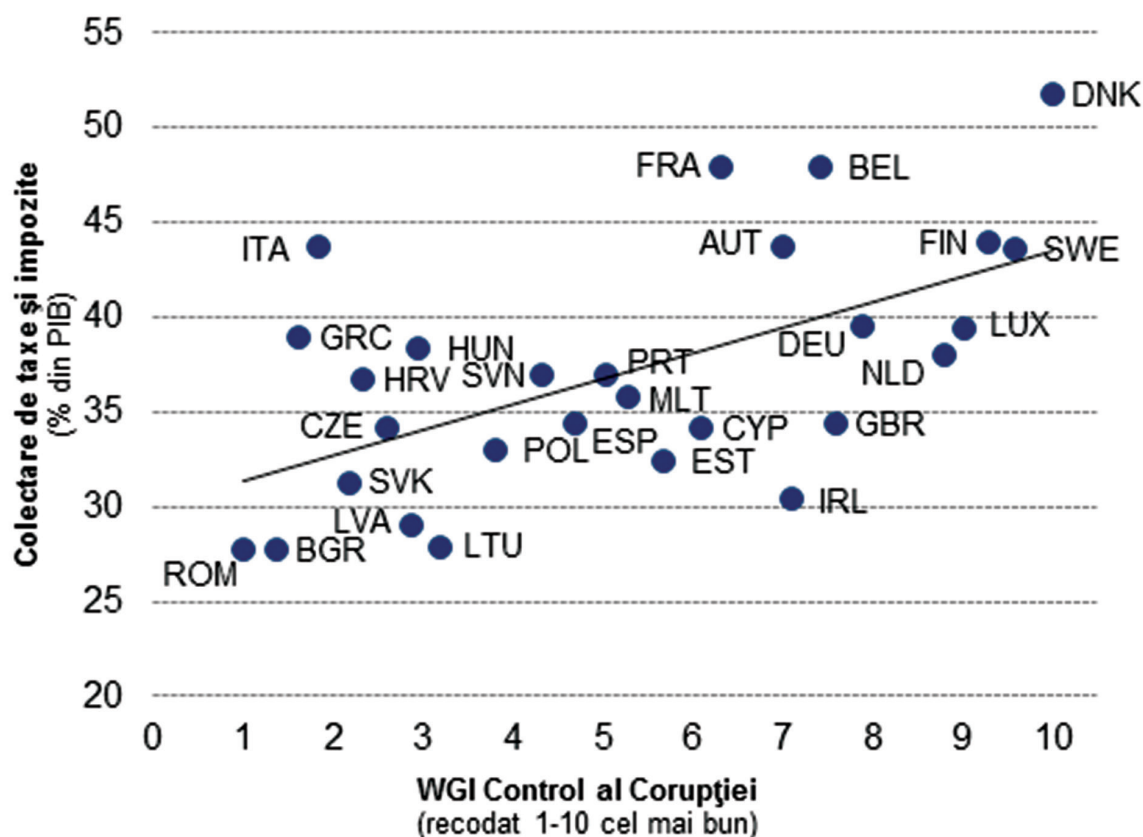
Impactul corupției asupra colectării de taxe

Corupția s-a dovedit că are un impact negativ semnificativ asupra veniturilor unei țări din taxe și impozite³. Motivele sunt multiple. Un nivel ridicat al corupției

birocratice poate, de exemplu, descuraja deschiderea de noi afaceri în mod oficial, împingându-le către sectorul informal. Pe de altă parte, într-un mediu în care politicienii fac abuz de prerogativele lor, cetățenii pot fi, de asemenea, reticenți în a-și plăti impozitele, știind că banii lor vor ajunge în buzunarele elitelor din conducere⁴. Corupția la nivel înalt poate duce și la o structură ineficientă de impozitare dacă se introduc reglementări favorabile industriilor influente⁵.

La nivelul UE, se observă o corelație negativă între corupție și colectarea de taxe (Figura 5). Asocierea este statistic semnificativă și robustă, Lituania,

Figura 5. Corupția și colectarea de taxe și impozite



Surse: WGI Control al Corupției (2013) și statistici Eurostat privind veniturile din taxe și impozite (2014).

³ Fjeldstad, O. și Tungodden, B. (2003) *Fiscal corruption: a vice or a virtue?*, World Development, vol. 31, nr. 8, pp. 1459-1467

Tanzi, V. și Davoodi H.R. (2001) „Corruption, Growth, and Public Finances” în A.K. Jain (ed.), *The Political Economy of Corruption*, New York, Routledge, pp. 89-110

⁴ Mungiu-Pippidi, A. (2015) “Fixing Europe Is About Performance, Not Democracy”, în *Global Policy*, vol. 6, nr. S1, pp. 115-126

⁵ Attila, J. (2009) *Is corruption contagious? An econometric analysis*, Institutul Norvegian de Afaceri Internaționale (NUPI) Working Paper 742.

SCADE CORUPȚIA? CE POATE FACE GUVERNUL

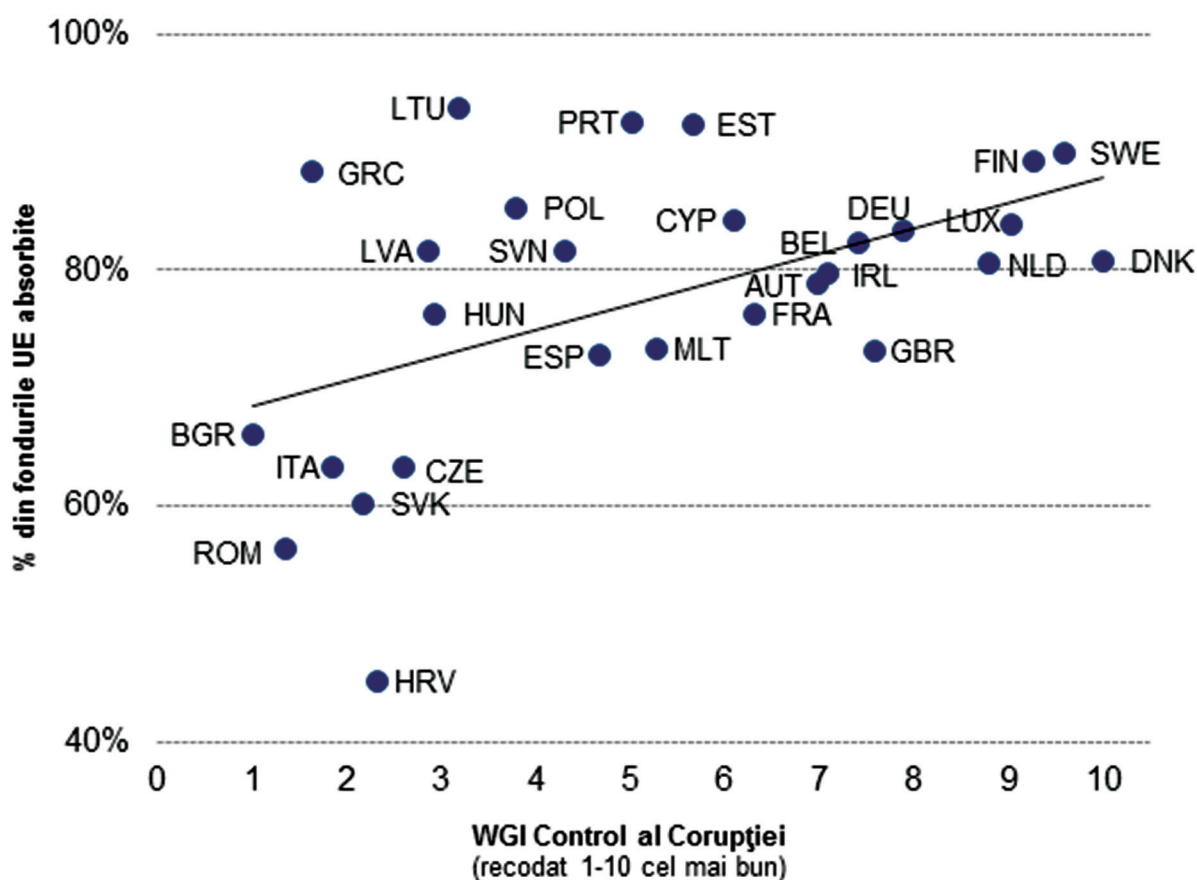
România și Bulgaria fiind pe pozițiile cele mai proaste, în timp ce Danemarca este din nou în frunte. Cazurile Italiei și Irlandei sunt însă excepții: Italia are o colectare mai bună de taxe și impozite decât ar reieși din scorul primit pentru controlul corupției, în timp ce Irlanda ar trebui să aibă o rată mai bună de colectare, dat fiind scorul său bun de control al corupției.

Corupția scade absorbția de fonduri europene

Finalmente, corupția este distrugătoare atât pentru fondurile bugetare, cum am arătat mai sus, cât și pentru cele europene. Cu

cât o țară este mai coruptă, cu atât reușește să atragă, să cheltuiască și să deconteze mai puține fonduri de coeziune din partea UE. Astfel se formează un cerc vicios, din moment ce asemenea fonduri au ca scop dezvoltarea, fără de care corupția prosperă. **Figura 6.** arată că printre cele mai corupte țări din UE au probleme în absorbția fondurilor de coeziune. Croația absoarbe numai 45%, iar România, Italia și Bulgaria reușesc să absoarbă undeva între 55% și 66%. Însă, corupția nu este singurul factor care afectează absorbția: Letonia și Grecia, țări cu scoruri de control al corupției asemănător țărilor antemenționate, au rate de absorbție de peste 80%. Mica diferență în scorurile pentru control al corupției nu poate explica acest fapt.

Figura 6. Rata de absorbție a fondurilor UE și corupția



Surse: WGI Control al Corupției (2013) și Comisia Europeană, „Fonduri UE pentru coeziune - statistici cheie”.

Ce nu reduce corupția. Dovezile

Un număr de surse internaționale, mai ales analiza Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) din 2014, afirmă că nu există niciun caz de succes care să ateste eficacitatea strategiilor anticorupție ale comunității internaționale⁶. Motivele pentru care corupția este greu de redus țin de o teorie slabă a schimbării, perpetuată de luptătorii anticorupție.

Succese există, însă ele sunt bazate pe leadership domestic și emulație, nu pe sfaturi internaționale⁷. Această secțiune oferă dovezi în ceea ce privește ineficiența celor mai răspândite unelte anticorupție din anii '90 și 2000: agențiile anticorupție și înăsprirea reglementărilor pentru finanțarea partidelor politice și candidaților la alegeri. Înființarea de agenții anticorupție specializate (AAC-uri), a fost una dintre principalele recomandări instituționale de până acum la convențiile anticorupție. Comunitatea internațională a devenit principalul promotor al AAC-urilor, recomandând crearea lor ca instrument important pentru arhitectura instituțională și strategia anticorupție a unei țări. AAC-urile au fost promovate de mai multe convenții – UNCAC, Convenția Uniunii Africane, Convenția Inter-Americană, Convenția Consiliului Europei – precum și de UE în timpul procesului de lărgire. În total, 18 state membre ale UE au înființat AAC-uri până în prezent.

Figura 7 prezintă evoluția scorurilor de corupție în cei cinci ani dinainte și după înființarea unei AAC în respectivele țări. Pentru acest exercițiu am folosit măsurătoarea riscului de corupție din International Country

Risk Guide (ICRG), întrucât acesta este disponibil de mai mult timp decât indicatorul de control al corupției al Băncii Mondiale, sau oricare altul. Linia descendentă din **Figura 7** arată că, în medie, scorurile ICRG nu s-au îmbunătățit, ci chiar au scăzut în cei cinci ani după înființarea unei AAC⁸. Acest trend nu înseamnă că anchetarea cazurilor de corupție nu poate da rezultate. Poate, așa cum arată cazul Italiei cu celebra sa campanie *mani pulite*. Exemplul italian arată, însă, și că bazarea strict pe o abordare puternic represivă față de corupție nu este suficientă pentru a evolua de la particularism la universalism etic. În ciuda unor anchete mai eficace, nivelul corupției din Italia nu a scăzut.

Primul raport anticorupție al Comisiei Europene oferă câteva exemple de AAC-uri de succes: agenția din Slovenia (mai mult o comisie de prevenție, nu o AAC tipică după definiția OCDE), a reușit să obțină transparență fiscală; cea din România, activă în arestarea politicianilor de top în ciuda acuzațiilor de manipulare politică; și cea spaniolă. În ciuda acestor pretinse succese, scorul niciuneia dintre țările menționate nu s-a îmbunătățit în perioada de activitate a acestor agenții: scorurile Sloveniei și Spaniei chiar s-au deteriorat puțin în ultimul deceniu. Mai mult, dacă agenția are puteri ample de trimitere în judecată, există un risc serios de abuz politic sau de represalii contra justiției din partea puterilor executive sau legislative⁹. Buna guvernare necesită o abordare mai amplă sau apare riscul să apară așa-numitul paradox al lui Zeno, în care Ahile fuge mai repede decât țestoasa, dar nu o prinde niciodată. **Eficacitatea anticorupției trebuie să fie măsurată printr-o reducere a corupției.**

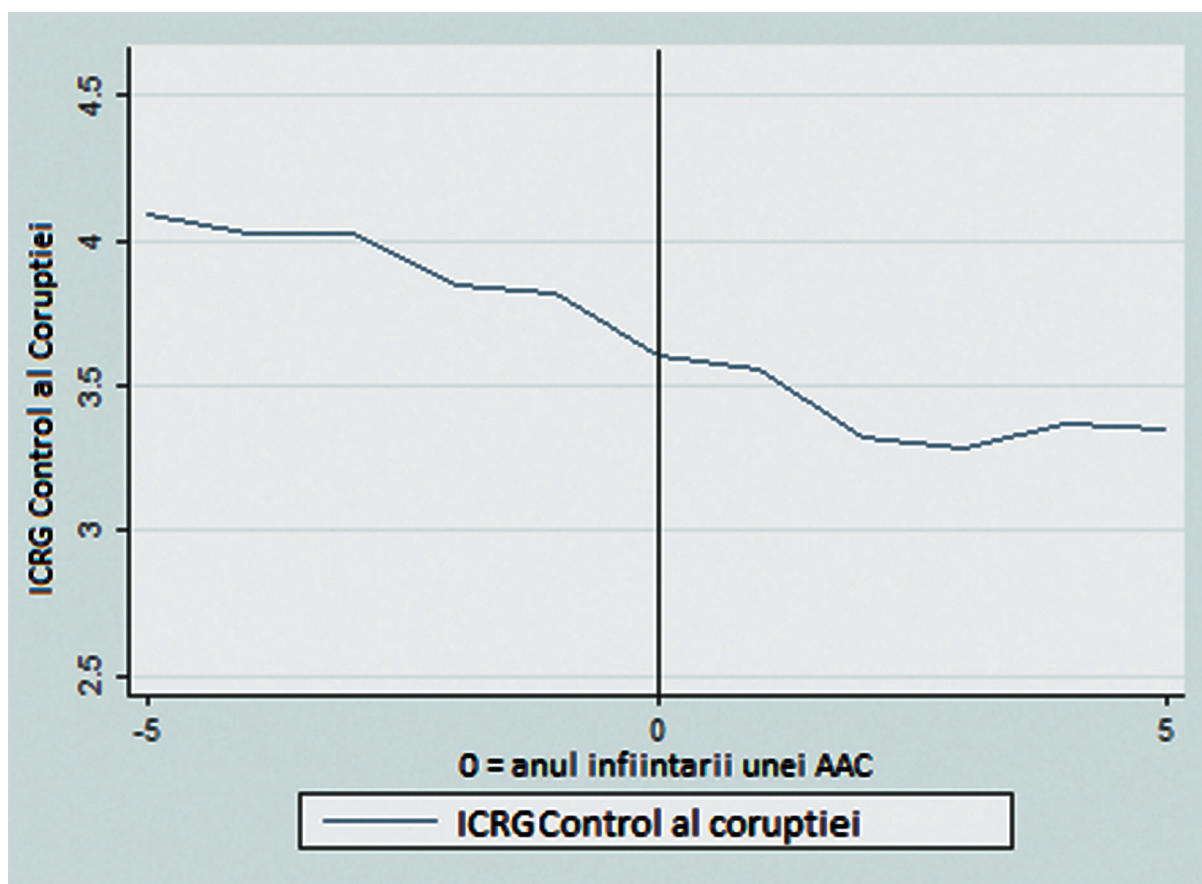
⁶ Kiltgaard R. (2014) *Addressing corruption together*, raport pentru OCDE, disponibil la: <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/publications/FINAL%20Addressing%20corruption%20together.pdf>

⁷ Mungiu-Pippidi, A. (2014). Why Control of Corruption Works—When it Does. în A. Mungiu-Pippidi (ed.), *The Anticorruption Report, Vol. 2: The Anticorruption Frontline*. Germania: Barbara Budrich Publishers, disponibil la: <http://anticorrp.eu/publications/volume>

⁸ Am testat și prezența unei AAC – folosind o variabilă de tip 1 sau 0 – și anii de la înființarea sa printr-o regresie, arătând că niciuna nu este asociată în mod semnificativ cu un control mai bun al corupției.

⁹ Meagher, K. (2005), „Social capital or analytical liability? Social networks and African informal economies” în *Global Networks*, Vol. 5, nr. 3, pp. 217-238

Figura 7. Controlul Corupției înainte și după înființarea de AAC-uri



Surse: Indicatorul de risc al corupției Political Risk Services (1-6 cel mai bun) și anul înființării unei AAC conform bazei de date ERCAS (1984-2011; calcule proprii)

Capitolele pe țară ale recentului Raport Anticorupție al UE¹⁰ au pus accent pe legislația finanțării partidelor. La nivel global, partidele politice au reputație proastă din cauza corupției. Conform ultimului număr al Barometrului Global al Corupției (2013), în 51 de țări din 107, oamenii percep partidele politice ca fiind instituțiile cele mai afectate de corupție: țările în care partidele nu sunt în topul organizațiilor percepute ca fiind corupte nu sunt în general democrații. În țările europene, GRECO, o rețea interguvernamentală de state membre ale

¹⁰ Raport Anticorupție al UE (2014), disponibil la: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf

Consiliului Europei, este activă de mult în advocacy pentru reforma partidelor politice. Contextele diferite de guvernare sunt, din nou, foarte utile pentru a explica de ce partidele politice și felul în care sunt finanțate constituie una dintre cele mai vulnerabile zone de corupție chiar și în cele mai avansate democrații, precum Franța sau Statele Unite: partidele politice reprezintă, mai ales în democrațiile emergente, organizații al căror scop precis este acapararea puterii. În cele mai avansate societăți, corupția ia forma favorurilor pe piață, pe măsură ce lobbyiștii se întrec pentru a avea legi propice intereselor lor¹¹. Însă, în afara acestui grup

¹¹ Johnston, M. (2006), *Syndromes of Corruption - Wealth, Power, and Democracy*, Cambridge University Press

mic de țări dezvoltate, în cele mai multe societăți, câștigarea alegerilor înseamnă că funcțiile publice (nu numai cele politice, ci majoritatea), precum și grosul resurselor publice se duc la câștigător¹². Politica este inerent particularistă, susținătorii partidelor câștigătoare considerându-se mai îndreptățiți să colecteze „câștiguri” decât cei ai partidelor necâștigătoare – un joc de cine ce primește¹³. Pentru a beneficia de favoruri sub forma legilor preferențiale, concesiilor sau contractelor publice, firmele finanțează partidele politice. Însă, în contexte particulariste, discreția partidelor aflate la guvernare merge mult mai departe. Fonduri subnaționale, dar și contracte publice sunt alocate în mod particularist: resursele administrative sunt larg folosite în scop personal. Capitalul care alimentează corupția politică nu provine numai din mita oferită de un afacerist unui politician (comisioane sau parandărăt), ci și din practic toate resursele publice care se pot folosi discreționar, în mod particularist¹⁴. Însă politicile de curățire a finanțării partidelor se referă mereu la o mică parte a veniturilor oficiale ale acestora. Se pot schimba regulile jocului din această perspectivă îngustă? Pentru a răspunde acestei întrebări, am folosit date din Baza de Date a Finanțării Politice oferită de Institutul Internațional pentru Democrație și Asistență Electorală (IDEA) pentru a compila un scor care surprinde reglementările finanțării politice (scor FP). Baza de date IDEA listează indicatori specifici care acoperă practici legale referitoare la finanțarea din surse publice și private a partidelor politice și candidaților, inclusiv restricțiile pe cheltuieli, cerințele de raportare, monitorizarea, precum și sancționarea. Scorul nostru este o medie a variabilei de

tip 0 sau 1 care se referă la (ne)existența acestor reglementări. Pe scurt, cu cât scorul este mai mare, cu atât este mai strict cadrul legal pentru finanțarea politică. Așa cum reiese din **Figura 8.**, relația dintre restricțiile impuse finanțării partidelor și controlul corupției este negativă. Deci, cu cât sunt mai multe restricții asupra finanțării politice, cu atât o țară este mai coruptă și invers. Într-adevăr, unele state fost comuniste din UE (Letonia, Bulgaria, Croația), dar și Grecia, au reglementări stricte ale finanțării politice, dar și scoruri joase de control al corupției. Pe de altă parte, avem Olanda și Danemarca, care au puține reglementări și control al corupției bun. Răspunsul la întrebarea noastră este, cum era de așteptat, negativ. În contextul particularismului, mai multe restricții pe finanțarea politică nu reușesc un control mai bun al corupției. Cel mult pot crește comportamentele ilegale. Pe scurt, lipsa de eficacitate a măsurilor anticorupție testate (înființarea de AAC-uri, reglementările privind finanțarea politică și transparența financiară) a condus la câteva concluzii parțiale importante:

1. Țările care au realizat un control eficient al corupției în Europa au reușit această performanță mai degrabă prin alte mijloace decât prin intermediul legislației stricte sau abordării represive.
2. Contextele de guvernare, respectiv regulile jocului care modelează alocările sociale într-o societate, sunt agregări complexe de factori. Chiar dacă unii factori par semnificativi, cum ar fi transparența fiscală, este nevoie să înțelegem mai bine întregul complex de control al corupției. Este puțin probabil ca o singură instituție sau un singur instrument să ajute evoluția de la corupție la integritate.

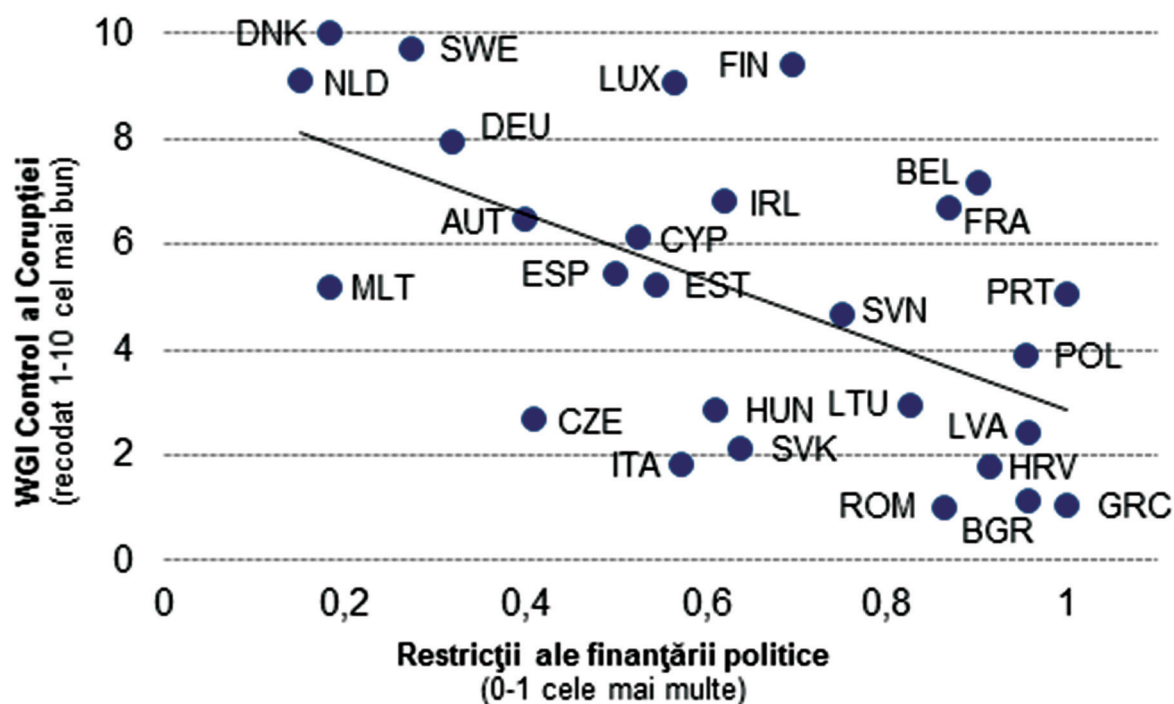
Acest cadru complex l-am dezvoltat și testat în activitatea noastră anterioară. Îl reconstruim aici pentru UE-28.

¹² Mungiu-Pippidi, A. (2006), *op. cit.*

¹³ Lasswell, H.D. și Kaplan, A. (1950), *Power and Society; A Framework for Political Inquiry*

¹⁴ della Porta, D. și Vanucci, A. (1999), *Corrupt Exchanges, Actors, Resources and mechanisms of political Corruption*, New York

Figura 8. Corupția și restricțiile finanțării politice



Sources of data: WGI Control al Corupției (2013) și Institutul Internațional pentru Democrație și Asistență Electorală (IDEA), Baza de Date a Finanțării Politice (2012)

Ce funcționează. Dovezile

Un control eficient al corupției este mai degrabă rezultatul unui mecanism complex, care include factori multipli economici, sociali și politici. Așadar controlul corupției, dar și statul de drept - peste care se suprapune în mare măsură (corelația dintre cei doi indicatori de guvernare ai Băncii Mondiale care măsoară pe fiecare este în jur de nouăzeci la sută) - reflectă o anumită balanță a puterii în societate. Încrederea în guvern reflectă echilibrul durabil al societăților în care cenzura publicului este suficientă pentru a preveni folosirea resurselor publice spre beneficiul privat de către orice grup, astfel încât astfel de tentative sunt rare. Asemenea cenzură nu înseamnă doar aplicarea eficace a legii: în țările corupte, actorii însărcinați cu aplicarea legii, judecătorii sau orice persoană cu un

anumit grad de putere profită, în fapt, de pe urma unei astfel de puteri prin primirea a mai mult decât partea lor cuvenită, prin privilegiu sau mită. În sens larg, situația de echilibru optim presupune ca puterea să fie suficient de dispersată; regulile să fie clare și contribuabilii în măsură să pedepsească primirea unui folos necuvenit. Mai precis, în lucrarea noastră anterioară¹⁵, am propus un model care explică corupția la nivel național ca un echilibru între resurse și constrângerile impuse atât de către stat cât și de către societate, bazat pe o lungă tradiție de a percepe și a aborda corupția ca un echilibru¹⁶. Conform acestui model, controlul corupției poate fi formalizat astfel:

¹⁵ Mungiu-Pippidi, A. et al (2011), *Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned*, Oslo, Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD)

Mungiu-Pippidi, A. (2015), *op. cit.*

¹⁶ Rose-Ackerman, S. (1999) "Political Corruption and Democracy". *Faculty Scholarship Series*. Paper 592. Disponibil la: http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_pa

Controlul corupției = Constrângeri (juridic + normativ) - Resurse (putere discreționară + resurse materiale)

Oportunitățile sau resursele care permit creșterea corupției:

- 1. Resursele de putere discreționară**, care includ abuzul de autoritate atât al oficialilor aleși cât și al funcționarilor publici, și care se datorează nu numai monopolului, ci și accesului privilegiat sub un regim de putere arbitrar, altul decât monopolul sau oligopolul (de exemplu cartelul), calitatea proastă a reglementării sau supra-reglementarea sau orice alți factori care sporesc arbitrariul administrativ și politic.
- 2. Resursele materiale** care pot fi alocate arbitrar, angajarea fără merit în sectorul public, resursele naturale în proprietatea statului, subvențiile și orice alte forme de resurse materiale publice care pot fi alocate clientelar sau corupt.

Sub egida cenzurii sau a constrângerilor asupra corupției:

- 1. Constrângerea juridică**, aceasta presupunând un sistem judiciar autonom, responsabil și eficace, capabil să pună în aplicare o legislație eficace și o capacitate de audit în măsură să monitorizeze soliditatea activității economice și integritatea acesteia, în mod independent și imparțial față de puterea politică.
- 2. Constrângerea normativă**, ceea ce implică ideea că normele sociale existente girează integritatea publică și monitorizează în mod eficient abaterile de la această normă (prin intermediul opiniei publice, mass-mediei, societății civile, cetățenilor cu simț critic dezvoltat, alegătorilor etc.). Pentru a impune sancțiuni eficiente, avem nevoie de o populație de cetățeni autonomi și critici, capabili de acțiune colectivă, nu o masă de subiecți dependenți care doar se conformează regulilor corupte ale jocului.

pers/592; Klitgaard, R. (1988), *Controlling Corruption*, University of California Press.

Această formulă de echilibru a fost testată empiric pe un număr mare de țări, folosind diferite unități de măsură a corupției¹⁷. Un model de bază și componentele sale sunt prezentate aici pentru a ilustra principalii determinanți semnificativi de control al corupției pentru UE-28 - un complex de factori inhibitori ai particularismului despre care s-a discutat mai sus. Cu ajutorul acestor determinanți se elaborează un indicator compozit, unic, care poate fi utilizat pentru a evalua nivelul general de integritate publică din țara respectivă. În afară de un fundament teoretic solid, acest indicator are și alte avantaje în comparație cu alte măsurători existente cu privire la buna guvernare. În primul rând, în loc să folosească date bazate pe percepție, el se bazează în mare parte pe componente obiective și maleabile, oferind astfel o viziune clară asupra politicilor de corecție. În al doilea rând, acesta poate fi utilizat pentru comparații între țări și pe perioade determinate de timp. În cele din urmă, construcția sa urmează o metodologie relativ simplă și transparentă. În construcția indicatorului am controlat și nivelul de dezvoltare socio-economică, pentru a ne asigura că nu sunt măsurate anumite efecte indirecte al diferențelor care intervin din cauza nivelului de dezvoltare diferit al statelor membre UE. Proxy-ul pe care îl folosim pentru dezvoltare este Indicele Dezvoltării Umane (IDU), care cuprinde măsuri privind educația, speranța de viață și nivelul veniturilor.

Factorii care determină punerea în aplicare a integrității publice sunt:

- 1. Red tape/birocrația.** Povara administrativă excesivă și supra-reglementarea creează un context propice acțiunilor discreționare ducând la un risc ridicat de corupție. Influențată fiind

¹⁷ Mungiu-Pippid, A. (2014), *op. cit.*; Mungiu-Pippid, A. (2015), *op. cit.*

de numărul de proceduri, de timpul necesar pentru a începe o afacere și de timpul necesar achitării impozitelor, măsura propusă de noi pentru simplitate administrativă se referă la volumul reglementărilor birocratice pentru activitățile de afaceri și antreprenariat, aceasta fiind într-adevăr statistic semnificativă și puternic asociată cu controlul corupției. În special România și Republica Cehă au o performanță relativ slabă în acest sector, pe când Danemarca, Belgia și Estonia au o poziție relativ bună.

2. Bariere comerciale. Deși sunt corelate puternic, volumul reglementărilor privind activitățile economice externe ale unei țări nu se suprapun în mod necesar cu gradul de reglementare birocratică pentru activitățile de afaceri. Cu toate acestea, se obține aceeași relație între controlul corupției și deschiderea comercială *de jure*, măsurată prin numărul de documente și timpul necesar pentru export și import. Țările deschise controlează mai bine corupția, eliminând pericolul acțiunilor discreționare de la nivelul barierelor comerciale administrative, permițând astfel libera concurență. Croația, Ungaria și Grecia sunt țările cu cel mai ridicat grad de reglementare; Irlanda și Franța cu cel mai mic.

3. Transparență și e-guvernare.

Transparența este un instrument cheie pentru reducerea discreției administrative. Rate ridicate de penetrare a serviciilor publice electronice sunt puternic asociate cu un grad ridicat de control al corupției. Marea Britanie și Olanda au cele mai bune rezultate în ceea ce privește indicele de măsură al Serviciilor de E-Government relevate de studiul elaborat de Națiunile Unite, care se bazează pe screening-ul și evaluarea site-urilor naționale, portalurilor de e-servicii și site-urile ministerelor educației, sănătății, forței de muncă, serviciilor sociale și mediului.

4. Capacitatea de audit. Pe de altă parte, standardele ridicate cu privire la practicile de contabilitate și audit asigură transparența și integritatea sectorului privat. O măsură a eficienței sale relevată de indicele Competitivității al Forumului Economic Mondial este puternic corelată cu controlul corupției. Finlanda și Olanda sunt țările cu cele mai înalte standarde din Europa. În România, Croația, dar și în Italia, aceste standarde par a fi deosebit de scăzute.

5. Un sistem judiciar necorupt și independent. Imparțialitatea și independența sistemului global judiciar constituie constrângeri și, prin urmare, sunt elemente cheie ale unui control eficient al corupției. În funcție de această variabilă, România, Croația și, surprinzător, Slovacia au rezultate mai slabe în comparație cu celelalte state membre.

6. Cetățenie activă. Instrumentele de transparență funcționează cel mai bine când sunt puse în aplicare într-o societate cu o capacitate puternică de acțiune colectivă. Cu alte cuvinte, și în conformitate cu logica impusă de constrângerile normative, responsabilitatea socială exercitată de cetățenii caracterizați prin autonomie și spirit critic poate amplifica efectele de transparență în vederea combaterii corupției. În lucrarea noastră anterioară, am arătat că un control al corupției este semnificativ mai bun în țările cu un număr mare de organizații ale societății civile și cu mulți cetățeni implicați în activități de voluntariat. De exemplu, existența unui drept asumat la informație nu reprezintă un factor determinant al bunei guvernări, dar devine semnificativ atunci când este combinat cu o societate civilă activă, deoarece activitatea acesteia (prin solicitări de informații, litigii ș.a.), ajută la dobândirea unei transparențe reale a procesului legislativ. Nu există date actualizate privind activitatea de voluntariat pentru UE-28. Pentru a oferi un proxy

SAR RAPORT ANUAL DE ANALIZĂ ȘI PROGNOZĂ 2016

Tabel 2. Scorurile de integritate publică în 2015 ale tuturor statelor membre UE, pe regiuni

	Indexul IIP	Simplitate administrativă	Comerț deschis	Independența Justiției	Audit	Servicii de e-guvernare	Utilizatori e-guvernare	Schimbare IIP 2015-2014
Media UE	5.68	6.06	5.86	5.89	5.01	5.74	5.50	-0.03
Central & Est	4.25	5.26	3.86	3.86	3.76	4.36	4.37	-0.02
Bulgaria	2.18	2.10	3.20	1.15	3.83	1.00	1.82	-0.20
Croația	2.52	2.57	1.00	2.88	1.24	3.61	3.81	-0.12
Cehia	3.13	1.54	2.88	4.36	3.99	2.54	3.45	-0.09
Estonia	8.38	10.00	9.24	8.12	6.45	7.28	9.18	0.55
Ungaria	4.54	6.67	1.13	4.72	5.28	4.79	4.62	-0.30
Letonia	5.78	7.51	5.30	4.65	4.96	6.45	5.79	-0.15
Lituania	5.84	8.90	6.37	3.90	3.83	7.16	4.86	0.06
Polonia	3.54	1.00	4.13	4.86	3.83	4.55	2.87	-0.17
România	3.23	6.55	3.68	3.51	1.28	3.37	1.00	0.63
Slovacia	3.64	2.68	3.25	1.00	5.28	3.96	5.68	-0.20
Slovenia	3.92	8.35	2.25	3.28	1.40	3.25	4.97	-0.27
Nord	8.39	8.83	8.45	9.36	8.04	6.57	9.10	-0.21
Danemarca	8.36	8.77	9.24	9.87	6.33	5.97	10.00	-0.13
Finlanda	8.71	8.99	6.92	10.00	10.00	7.28	9.06	-0.17
Suedia	8.10	8.73	9.18	8.20	7.78	6.45	8.25	-0.34
Sud	4.71	5.05	5.11	4.62	3.44	5.68	4.35	-0.04
Cipru	4.27	2.89	5.60	5.59	4.15	3.72	3.69	-0.50
Grecia	4.33	6.62	3.44	3.92	1.52	5.38	5.09	-0.01
Italia	4.15	5.60	5.08	3.67	1.00	7.04	2.52	0.03
Malta	4.46	1.47	4.11	5.91	7.78	2.89	4.62	0.07
Portugalia	5.64	8.32	5.38	5.66	4.03	5.74	4.74	-0.07
Spania	5.38	5.42	7.06	2.96	2.13	9.29	5.44	0.29
Vest	7.36	6.87	8.19	8.35	6.77	7.38	6.57	0.01
Austria	6.36	2.97	7.75	7.08	6.93	7.04	6.38	-0.14
Belgia	7.11	8.97	7.43	8.12	6.13	6.21	5.79	-0.05
Franța	8.03	8.66	9.44	6.66	6.33	10.00	7.08	0.14
Germania	6.37	3.48	7.61	8.56	6.57	6.09	5.91	-0.23
Irlanda	7.40	9.57	10.00	9.37	3.66	6.21	5.56	0.01
Luxemburg	7.03	3.80	7.11	8.81	9.07	5.50	7.90	0.16
Olanda	8.69	9.30	8.17	9.00	8.02	9.17	8.48	0.03
Marea Britanie	7.85	8.20	7.99	9.23	7.46	8.82	5.44	0.11

Surse: Eurostat 2015, Banca Mondială, Doing Business Dataset 2015, ONU, E-Government Survey 2014 și calcule proprii. Legenda. Scorurile variază de la 1 la 10, cu 10 cel mai bun control al corupției.

SCADE CORUPȚIA? CE POATE FACE GUVERNUL

conceptului de cetățenie participativă, vom folosi procentul de persoane care au folosit e-serviciile pentru a interacționa în mod activ cu autoritățile publice (utilizatori ai serviciilor de e-guvernare). Această variabilă ar trebui să completeze indicatorul servicii de e-guvernare, deoarece surprinde cererea reală de e-guvernare și transparență a populației. Datele corespunzătoare provin din baza de date Eurostat.

de simplificare administrativă și digitizare a unor servicii publice.

Față de Indexul Integrității Publice 2014, scorul României s-a îmbunătățit cu 0.63 puncte, România devansând țări precum Croația și Cehia și urcând de pe locul 27 până pe locul 25 în UE. **Această creștere provine aproape exclusiv din simplificare administrativă.**

Tabel 3. Integritatea publică a României și media UE în 2015

	Index de Integritate Publică	Simplitate Administrativă	Deschidere spre comerț	Servicii de e-guvernare	Utilizatori e-guvernare
România	3.23	6.55	3.68	3.37	1.00
UE-28	5.68	6.06	5.86	5.74	5.50
Scor minim	2.18 (Bulgaria)	1 (Polonia)	1 (Croația)	1 (Bulgaria)	1 (Romania)
Scor maxim	8.71 (Finlanda)	10 (Estonia)	10 (Irlanda)	10 (Franța)	10 (Danemarca)

Scorul reprezintă media a șase indicatori în valoare standardizată pe o scală de la 1 la 10: simplitate administrativă, deschidere spre comerț, standarde de audit, independența justiției, servicii de e-guvernare și utilizatori ai serviciilor de e-guvernare. Sursa: Banca Mondială, Doing Business Dataset 2015 și calcule proprii

Indexul de Integritate Publică¹⁸ astfel rezultat, elaborat de European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building (ERCAS) și Hertie School of Governance la comanda președinției olandeze a Uniunii Europene, este înfățișat în **Tabelul 2**. În 2012, România era pe ultimul loc, pentru ca, în 2014, să se situeze pe locul 27 din 28 în Uniunea Europeană în ceea ce privește integritatea publică, ultimul loc fiind ocupat de Bulgaria. Deși indicele conține date din 2014, date mai recente arată că, în 2015, România a continuat să progreseze.

Creșterea în intervalul 2012-2014 a fost de 0.75 de puncte. Datele din 2015 arată că România a avut cea mai mare îmbunătățire a scorului de integritate în ultimul an (0.63 puncte), datorată în totalitate unor procese

Simplitate administrativă

Indicatorul se referă la numărul de proceduri și la timpul necesar pentru a porni o afacere și a plăti impozite. În 2012, românii plăteau de trei ori mai multe taxe pentru a deschide o afacere decât media europeană (39 față de 13) – cele mai multe din UE – și pierdeau în medie 200 de ore pe an pentru a le achita, echivalentul a 25 de zile de muncă. Datele din 2015 arată o situație mult mai bună în acest sens. Se observă o creștere spectaculoasă a scorului pentru simplitate administrativă (de la 2.7 la 6.55), datorată în mare parte reducerii de taxe (de la 39 la 14) și, implicit, a timpului necesar plătirii acestora (de la 200 de ore la 159).

În raportul său de activitate pe anul 2014, Consiliul Fiscal, citând raportul Paying taxes 2015 al PricewaterhouseCoopers (PwC) și Băncii Mondiale (BM), menționează că îmbunătățirea scorului României pentru simplitate administrativă

¹⁸ Indexul de Integritate Publică (2015), disponibil la: <https://www.government.nl/binaries/government/documents/reports/2016/01/18/public-integrity-and-trust-in-europe/hertie-2015-public-integrity-and-trust-in-europe-final.pdf>

Tabel 4. Simplitatea administrativă în România și media UE în 2015

	Scor total	Nr. Proce-duri	Nr. Zile	Nr. Taxe	Nr. ore pentru plata taxelor (pe an)
România	6.55	5	8	14	159
UE-28	6.06	5.11	11.48	11.75	187.48
Minim	1 (Polonia)	2 (Slovenia)	2.5 (Portugalia)	6 (Suedia)	55 (Luxemburg)
Maxim	10 (Estonia)	10 (Malta)	33.5 (Malta)	29 (Cipru)	424 (Bulgaria)

Scorul reprezintă media celor patru indicatori în valoare standardizată pe o scală de la 1 la 10. Sursa: Banca Mondială, Doing Business Dataset 2015 și calcule proprii

se datorează măsurilor „luate de autoritățile fiscale în perioada 2010-2013 pentru facilitarea plăților electronice și a depunerii declarațiilor online”¹⁹. Așadar, oferirea de servicii online a fost crucială acestui proces de simplificare administrativă, iar efectele deja se văd.

Un fapt îngrijorător este însă că instituțiile din România se bazează pe studii ale unor organizații internaționale, în timp ce datele puse la dispoziție Băncii Mondiale sau Eurostat, pe baza cărora se calculează scorurile menționate în acest raport, nu sunt disponibile și publicului larg din România și nu pot, deci, să fie folosite intern pentru studii de cercetare în scopul îmbunătățirii politicilor publice și a actului de guvernare în ansamblu.

Debirocratizarea și digitizarea ar trebui, deci, să vizeze reducerea numărului de taxe și introducerea unor noi mijloace de plată de la distanță, eliminând, de exemplu, nevoia de a te deplasa în persoană până la un birou al Agenției Naționale de Administrare Fiscală (ANAF), pentru a beneficia de anumite servicii cum ar fi înscrierea în Spațiul Privat Virtual, dar și colectarea și publicarea de date deschise de calitate, care să poată fi folosite de publicul larg și de autorități din România.

În ciuda progresului deloc neglijabil înregistrat datorită extinderii numărului

¹⁹ Consiliul Fiscal, Raport anual 2014, disponibil la: <http://www.consiliulfiscal.ro/RA2014.pdf>

de servicii online, România încă stă prost la capitolul e-guvernare.

Servicii de e-guvernare

Tabel 5. Servicii de e-guvernare în România și media UE în 2015

	Scor total	OSI
România	3.37	0.44
EU-28	5.74	0.64
Minim	1 (Bulgaria)	0.24 (Bulgaria)
Maxim	10 (Franța)	1 (Franța)

Scorul reprezintă valoarea standardizată pe o scală de la 1 la 10 a indicelui din Online Service Index (OSI), care evaluează amploarea și calitatea serviciilor publice livrate cetățenilor în mediul online, precum și cât de bine acestea înglobează principiile de „date deschise”, achiziții online și guvernare mobilă. OSI evaluează site-uri naționale, portaluri de servicii online, site-uri ale ministerelor de educație, sănătate, ale muncii, serviciilor sociale și mediului. Sursa: ONU, E-Government Survey 2012 și 2014

Deși, pe hârtie, România stă ceva mai bine la acest indicator decât alte țări cum ar fi Slovenia, Cehia, Malta sau Bulgaria, dincolo de aparențe stă realitatea că mediul virtual se află încă pe plan secund și că serviciile electronice sunt încă percepute ca fiind mai puțin sigure. Prin Strategia de Consolidare a Administrației Publice (SCAP), România și-a asumat, printre alte obiective, inclusiv debirocratizare prin strămutarea serviciilor publice în mediul virtual. Cu toate acestea, puține servicii au fost digitizate, iar cele

care există au probleme multe și utilizatori puțini. Aplicația Ghiseul.ro are, la 5 ani de la lansare, sub 80.000 de utilizatori activi, iar unele instituții ale statului (cum ar fi judecătoriile), încă nu acceptă documente notariale în format electronic și nu au nici semnătură electronică, nu publică informații și date deschise despre activitatea lor, sau alte statistici utile, și nu încurajează cetățenii să devină utilizatori ai serviciilor oferite online.

Nu este de mirare, deci, că scorul României pentru servicii de e-guvernare a scăzut de la 3.41 în 2012 la 3.37 în 2014. În acest sens, cea mai importantă componentă a reformei în administrație este digitizarea informațiilor și serviciilor oferite de către stat și integrarea transparenței instituționale în funcționarea de zi cu zi a autorităților, prin mijloace electronice.

Utilizatori ai serviciilor de e-guvernare

Cel mai mic scor al României în Indexul de Integritate Publică este pentru numărul de utilizatori ai serviciilor de e-guvernare (Tabel 6). Astfel, numai 11% dintre cetățenii din România au folosit asemenea servicii în 2015, comparativ cu 88% dintre cetățenii din Danemarca, fruntașă la această categorie.

Tabel 6. Utilizatori ai serviciilor de e-guvernare în România și media UE în 2015

	Scor total	EPI Eurostat
Romania	1.00	11
EU-28	5.50	46
Minim	1 (România)	11 (România)
Maxim	10 (Danemarca)	88 (Danemarca)

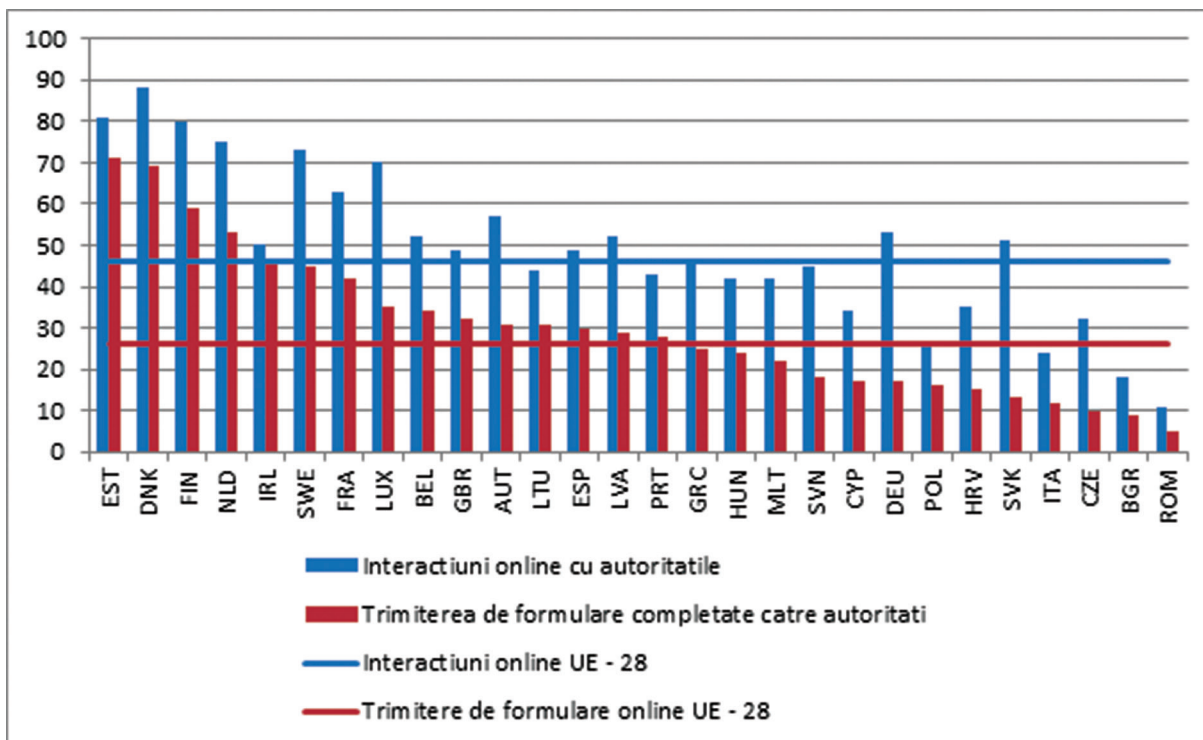
Scorul reprezintă valoarea standardizată pe o scală de la 1 la 10 a procentului din populație care a folosit servicii de e-guvernare pentru a interacționa cu autorități publice. Sursa: Eurostat 2015 și calcule proprii

Creșterea cu 2% a numărului de cetățeni care folosesc servicii de e-guvernare este peste media UE de 1.4%, însă, chiar și așa, conform Eurostat, România a fost ultima în Uniunea Europeană în ceea ce privește interacțiunile online cu autoritățile publice și trimiterea de formulare online acestora în 2015²⁰ (Figura 9). Astfel, numai 11% dintre cetățeni au interacționat online cu autoritățile publice (față de 46% cât este media UE - 28), și numai 5% au trimis formulare online completate către instituții (față de 26% cât este media UE - 28).

Situația are două cauze probabile. În primul rând, cele mai recente date Eurostat (2015) arată că 32% dintre români nu au folosit niciodată Internetul (penultimul loc în UE după Bulgaria), cei mai mulți non-utilizatori fiind aceia care înregistrează venituri mici și care locuiesc în mediul rural (Figura 10).

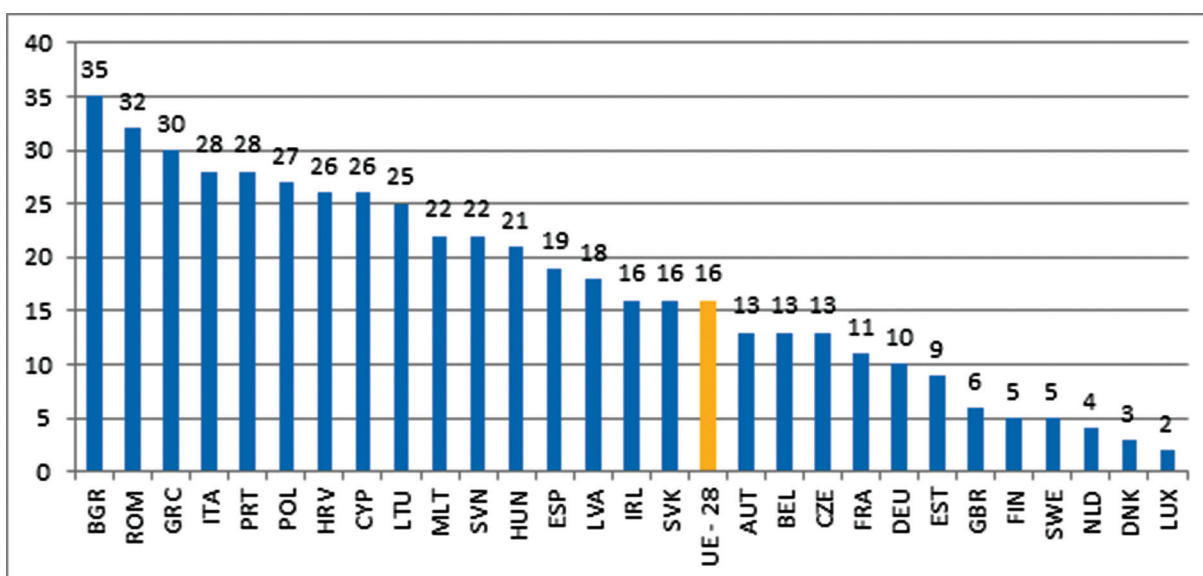
²⁰ Interacțiunile online cu autoritățile se referă la obținerea de date și informații de pe site-urile acestora, descărcarea și completarea de formulare, trimiterea declarațiilor de venit prin mijloace electronice, solicitarea de ajutoare sociale sau de documente personale, folosirea bibliotecilor publice, înscrierea la facultate prin mijloace electronice, notificarea autorităților cu privire la schimbarea domiciliului sau accesarea oricărui serviciu pentru taxe și impozite, informații publice sau alte asemenea.

Figura 9. Utilizatori ai serviciilor de e-guvernare în Uniunea Europeană în 2015



Situația pe fiecare stat membru UE a procentului cetățenilor care au interacționat online cu autoritățile publice sau au trimis formulare online acestora în ultimele 12 luni. Sursa: Eurostat 2015 și calcule proprii

Figura 10. Procent al populației din UE care nu a accesat niciodată Internetul



Procentul din populație pe fiecare țară membră a UE care nu a accesat niciodată Internetul. Sursa: Eurostat 2015 și calcule proprii

SCADE CORUPȚIA? CE POATE FACE GUVERNUL

Tabel 7. Lipsa accesului la Internet în România și media UE

	Urban	Semi-urban (periferie)	Rural	Sfertul cel mai sărac al populației	Sfertul cel mai înstărit al populației
Ro	18	30	43	66	17
UE - 28	12	16	23	31	5

Procent al populației care nu a accesat niciodată Internetul, în funcție de venituri și mediu.
Sursa: Eurostat 2015 și calcule proprii

Se observă în **Tabelul 7**, că, în medie, diferența de acces la Internet dintre mediul rural și urban este de 11 puncte procentuale pentru UE – 28, dar de 25 de puncte procentuale pentru România. Diferența este și mai mare dacă facem comparație în funcție de venitul pe gospodărie (26 de puncte versus 49), un semn că încă există clivaje serioase între zonele dezvoltate și cele subdezvoltate din România, mult mai accentuate decât media din Uniunea Europeană.

A doua explicație pentru numărul redus de utilizatori ai serviciilor de e-guvernare ține de numărul și de tipul de servicii disponibile, precum și de încrederea populației în acestea.

Concluzii și recomandări

România a progresat de pe ultima poziție în Europa, are o strategie anticorupție și DNA funcționează foarte bine. În ultimele luni, noi bariere istorice au fost depășite și procurorii anticorupție au arestat oficiali din poliție și servicii secrete. Cu toate acestea, componenta judiciară a Indexului Bunei Guvernări (vezi **Tabelul 2**), independența judiciară, nu s-a îmbunătățit substanțial. Această componentă provine din evaluarea panelului de experți consultat de Raportul Competitivității Globale și reflectă mai ales performanța curților care judecă litigiile comerciale. Dat fiind că prioritatea României au fost aspectele penale ale anticorupției,

aceste aspecte aparent secundare au fost neglijate și tribunalele sunt în continuare percepute ca imprevizibile. Trebuie înțeles că independența judiciară nu se referă doar la factorul politic, ci și la imparțialitatea curților, este vorba de independență față de actori privați. Și aici DNA a făcut mari progrese, punând sub acuzare judecători și procurori, dar scara problemelor este încă foarte mare.

Un caz aparte nediscutat aici este **corupția din educație**. Recentul scandal legat de eliberarea condiționată de lucrări academice scrise în pușcărie (chiar și teoretic imposibil), a arătat corupția profundă a universitarilor din România, eroziunea standardelor universitare, eșecul instituțiilor de acreditare și problemele de acțiune colectivă din universități. Propunerile legislative recente nu vor rezolva problema, dat fiind că anvizajează că aceleași organizații care au creat-o (universitățile), o pot rezolva. Universitățile au declinat deja sancționarea celor care au cauționat lucrările deținuților, treisprezece dintre ele au cadre de conducere suspecte de plagiat, iar din celelalte numai Universitatea din București are o procedură funcțională de judecată plagiaterilor demnitarilor cărora le-a încredințat diplome. Colegiul Național de Apărare și Universitatea de Medicină din Timișoara au întârziat deja declanșarea unei proceduri privitoare la doctoratele evident sub standard, ale chestorului Tobă (ministru de interne) și europarlamentarului Cristian Bușoi (care a fost cel mai tânăr președinte al Casei Naționale de Asigurări de Sănătate

datorită titlului său de doctor în sănătate publică). Corupția din educație subminează celelalte eforturi ale României și trebuie tratată cu prioritate.

Pașii propuși de SAR sunt, ca atare, următorii:

1. Transparență, digitalizare, simplificare administrativă

Implementarea administrativă cât mai rapidă a oricăror măsuri care pot duce la ridicarea scorurilor din indicii de integritate publică, privind mai ales transparența fiscală, atât a cheltuielilor cât și a achizițiilor; digitalizarea actelor administrative; creșterea numărului și îmbunătățirea calității datelor în format deschis (open data), puse la dispoziție de către instituțiile și autoritățile publice prin folosirea fondurilor de comunicare din programe europene pentru a promova noile mecanisme digitale și a crește numărul de utilizatori. Cu alte cuvinte, în loc de campanii fără conținut pentru firme de relații publice favorite ale guvernelor, precum cea a ANAF (unde sunt banii dvs., urmat de imagini cu poduri de autostradă din alte țări), sunt necesare campanii targetate care să crească numărul de utilizatori ai ghiseul.ro, de exemplu, participarea la SICAP și așa mai departe.

2. Reducerea riscurilor induse de un buget greșit conceput

Crearea unui buget de investiții transparent și multianual în care proporția dintre fondurile discreționare și cele universale să fie răsturnată. În construcții, asta înseamnă mai multe fonduri de întreținere față de proiecte noi. În general, asta înseamnă mai multe computere, conexiuni broadband și materiale sanitare pentru spitale cu probleme de igienă în loc de mari proiecte de construcții, telegondole și altele de acest gen. Un buget al unei țări membre UE trebuie să aibă cam aceleași proporții cu altul (un exemplu bun pentru România, de

priorizare a cheltuielilor, este Irlanda, al cărei nivel de dezvoltare a fost comparabil cu al nostru la un moment dat), ori acum bugetul nostru este după modelul Africii sub-Sahariene. Se dau bani puțini la educație și sănătate, dar se pretinde că se fac stadioane și autostrăzi prin deșert.²¹

3. Atenție mai mare la rezolvarea corectă a litigiilor comerciale și de proprietate

Crearea unei baterii de indicatori referitori la performanța curților din domeniul dreptului comercial și a unei strategii administrative pentru a-i îmbunătăți este indispensabilă. Percepția că firmele nu sunt tratate egal de curți (statul are inclusiv firme favorite de avocatură, puse de DNA doar recent sub acuzare, precum Boștină și Asociații) este extem de dăunătoare imaginii justiției și nu se rezolvă prin eficiența mai mare a curților penale. Problemele de contract și proprietate stau la baza oricărei evaluări a justiției în lume, fiind temelia unui capitalism funcțional, iar ele nu au nicio monitorizare sistematică în România, ce să mai vorbim de strategie. Efortul eroic al DNA de a curăța Agenția Națională de Restituire a Proprietăților nu face decât să confirme plângerile investitorilor și experților, dar este necesară o strategie de a preveni distorsiunile, nu doar de a le criminaliza pe cele mai flagrante.

4. Un ANI pentru educație

Reevaluarea și schimbarea Strategiei Naționale Anticorupție în toate domeniile unde problema s-a agravat în loc să se rezolve, de exemplu în domeniul educației. Este plauzibil ca universitățile să fie corupte,

²¹ În acest sens, este necesară o atenție implementare a Legii nr. 25/2014 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 88/2013 privind adoptarea unor măsuri fiscal-bugetare pentru îndeplinirea unor angajamente convenite cu organismele internaționale, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative care vizează unele dintre aspectele menționate mai sus.

având un mare grad de autonomie, niciun fel de control administrativ și o corupere a standardelor greu de evaluat (sau de estimat costuri), de către procurori. Ca atare, exact aceste elemente sunt necesare a fi introduse, nu doar în noua strategie, ci în ordonanța discutată în aceste zile. Ministerul Educației are de rezolvat o problemă de corupție sistemică pe care tot el a creat-o împreună cu organizații de acreditare ca Agenția Română de Asigurare a Calității în Învățământul Superior (ARACIS). Acest lucru nu se poate face prin deresponsabilizarea instituțiilor centrale și renunțarea la standardele legale, ci doar prin introducerea unui control independent de universități, atât în domeniul integrității academice, cât și în cel financiar, de achiziții, de fonduri europene. Acest control trebuie să joace practic rolul DNA, pentru că DNA nu poate interveni la nivelul unor fraude universitare care viciază domenii întregi, dar au costuri la prima vedere mici. Educația trebuie să își creeze propriul ei organism de control și sancționare, care să joace un rol mult mai mare în prevenție prin control sistematic, nu ocazional, sau pe bază de denunț. Standardele de integritate trebuie construite în educație, unde devierea a ajuns să fie regula. Nu e nevoie de fonduri europene, ci doar de voință politică.

5. Refacerea și folosirea pârgurilor administrative, cu penalul doar ca ultimă instanță

România nu a evoluat suficient, în ciuda efortului DNA, deoarece partea de prevenire administrativă și de reducere a oportunităților pentru corupție, induse chiar de legi sau acte de guvernare, nu a existat în ultimii ani. DNA are nevoie ca guvernul de azi și cele viitoare să nu mai producă pe asemenea scară corupție directă și ocazii de corupție. Aceasta înseamnă construirea unui sistem de control administrativ în care imparțialitatea și integritatea actului administrativ și de guvernare să fie permanent monitorizate. Mecanismul complicat cu multe instituții necoordonate și neierarhizate, gen Agenția Națională de Integritate (ANI), Corpul de Control, Curtea de Conturi ș.a.m.d. nu este performant. Este necesară o agenție de control însărcinată cu implementarea strategiei de îmbunătățire a indicatorilor și care să aibă puterea de a le coordona pe celelalte. Un departament de câteva persoane din Ministerul Justiției nu poate face acest lucru. Aceeași instituție trebuie să elaboreze și revizuirea legislației (corruption proofing) pentru a înlătura riscurile de corupție și să statueze această practică pe viitor pentru toată legislația nouă.

III

PARTICULARISMUL ÎN DISTRIBUIREA RESURSELOR PUBLICE ÎN ROMÂNIA: ACHIZIȚIILE PUBLICE ÎN SECTORUL CONSTRUCȚIILOR

Îmbunătățirea infrastructurii publice a fost un obiectiv prioritar al politicilor publice din România în ultimii 25 de ani. Din păcate, deși s-au cheltuit sume mari din fondurile publice în sectorul construcțiilor între 2007 și 2013 (în medie 6,6% din PIB), rezultatele în materie de calitate și de proiecte finalizate nu au fost pe măsura acestor investiții. Una din principalele explicații avansate este aceea că alocarea contractelor publice se face în manieră particularistă acelor companii care beneficiază de pe urma favoritismului guvernamental în asemenea măsură încât acestea caută profit cu impunitate, în detrimentul calității.

În contextul existenței unei piețe comune europene, întrebarea referitoare la cât de competitiv este sectorul achizițiilor publice în fiecare Stat Membru este una extrem de importantă, întrucât prin măsurarea gradului de limitare a concurenței putem obține un indicator indirect al nivelului corupției. Analiza de față¹ se axează pe

¹ Această publicație este varianta scurtată a cercetării întreprinsă în cadrul Pachetului de Cercetare 8 „Corruption, assistance and development” din cadrul proiectului „ANTICORRP – Global Trends and European Responses to the Challenge of Corruption”, Acord de Finanțare Numărul 290529, susținut prin intermediul celui de-al Șaptelea Program Cadru al Uniunii Europene (PC 7) pentru cercetare. Versiunea detaliată a cercetării privind situația României este disponibilă la <http://anticorrrp.eu/publications/report-on-romania/>. Rapoartele privitoare la restul țărilor implicate în acest pachet de cercetare sunt disponibile la http://anticorrrp.eu/work_packages/wp8/?post_type=publications

următoarea întrebare: alocarea contractelor publice (cu finanțate de la bugetul național, dar și european) se realizează în mod competitiv sau preferențial?

Practica favorizării unor firme de construcții în detrimentul altora la nivel local prin intermediul proceselor de achiziții publice și obținerea unor comisioane (ce luau forma unor donații către partide politice) este cunoscută publicului, dar dovezile, încrengăturile și, mai ales, tragerea la răspundere a celor implicați sunt încă la început. Rezultatele analizei indică faptul că în România există indicii cu privire la existența favoritismului guvernamental în achizițiile publice derulate în domeniul construcțiilor în perioada 2007-2013. Practica licitațiilor cu un singur participant și alocarea contractelor publice firmelor cu conexiuni politice a fost depistată în tot acest sector. Cu toate acestea, contractele finanțate de la bugetul de stat, în contrast cu cele finanțate prin fonduri europene, prezintă un risc mai mare de corupție. Astfel, numai un contract din șapte finanțat din fonduri europene a fost acordat unui singur ofertant, spre deosebire de unul din patru contracte finanțate din bugetul de stat. Totuși, fondurile europene nu sunt cu totul protejate, întrucât unul din trei contracte câștigate de firme ce beneficiază de o conexiune politică au fost finanțate prin acestea.

Datele agregate au indicat faptul că favoritismul guvernamental (cei mai simpli

și clari indicatori ai acestui fenomen fiind licitațiile cu un singur ofertant și existența unor conexiuni politice a câștigătorilor), se regăsește în 37% din cazurile analizate. Aproximativ una din șapte companii care „capturează” autorități contractante beneficiază de legături politice. Dacă estimăm în mod conservator valoarea parandărătului transferat către funcționarul/ii publici și/sau partidul/ele politice (acesta fiind solicitat în numerar), la 10%, se obține suma de 144 milioane de euro în 2007, 333 milioane de euro în 2011 și câte 155 milioane de euro în 2012 și în 2013. Dintr-un total de 6064 de contracte analizate, 15% au fost atribuite unor firme care au finanțat partide politice prin intermediul donațiilor private².

Introducere

Mecanismul de Verificare și Cooperare (MCV) din 2014 al Comisiei Europene (EC COM (2014) 37 final) raporta progresele realizate de-a lungul timpului de către România în lupta anticorupție, dar și faptul că sectorul achizițiilor publice este vulnerabil în mod special riscurilor de corupție, mai ales la nivel local unde capacitatea administrativă este slabă. Acest lucru reflectă inclusiv percepțiile oamenilor de afaceri, ale jurnaliștilor și simplilor cetățeni raportate prin Eurobarometru, rezultatele identificând riscuri sporite de corupție în acest domeniu. În România, domeniul construcțiilor este deosebit de important deoarece cheltuielile publice în construcții reprezintă 58% din totalul sectorului achizițiilor publice.

Această analiză folosește un set mare de date cantitative complexe (big data) despre achizițiile publice din domeniul construcțiilor între anii 2007 și 2013 și examinează tiparele naționale în achiziții

² Finanțarea privată a partidelor politice este reglementată prin Legea nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a companiilor electorale.

publice în materie de legislație și practică. Detectarea riscurilor de corupție în achiziții publice s-a realizat prin analize descriptive și inferențiale de date ce au diferențiat între contracte finanțate prin fonduri europene și prin bugetul de stat. Pentru a depista conexiunile particulariste care ar putea influența alocarea resurselor publice³, au fost folosite atât metode cantitative, cât și calitative. Raportul oferă o serie de sugestii cu privire la modul prin care putem aborda accesul la informații despre achiziții publice și despre cum putem contribui la limitarea riscului corupției.

Miza materială: achizițiile publice în România

1. Privire de ansamblu: piața achizițiilor publice

Informația necesară despre indicatorii la nivel național privind miza materială a sectorului achizițiilor publice s-a obținut printr-o cerere în baza Legii 544/2001 privind liberului acces la informații de interes public adresată Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice (ANRMAP) – acum Agenția Națională pentru Achiziții Publice (ANAP) – la care s-a primit răspuns după mai mult de 30 de zile calendaristice, termenul legal. Analiza datelor la nivel național despre sectorul achizițiilor publice se bazează în întregime pe contracte înregistrate în Sistemul Electronic de Achiziții Publice (SEAP)⁴.

Datele oficiale arată o creștere continuă

³ Mungiu-Pippidi, A. (2014). “Why Control of Corruption Works—When it Does” în A. Mungiu-Pippidi (ed.), *The Anticorruption Report, Vol. 2: The Anticorruption Frontline*. Germania: Barbara Budrich Publishers, disponibil la: <http://anticorrp.eu/publications/volume-2-the-anticorruption-frontline/>

⁴ Cel puțin o treime dintre instituțiile publice nu foloseau SEAP în 2007 când s-a dat în folosință. Numărul de utilizatori a crescut treptat și, până la finalul lui 2014, erau înregistrate în SEAP 14,721 de autorități publice (în creștere de la 9,591 în 2007).

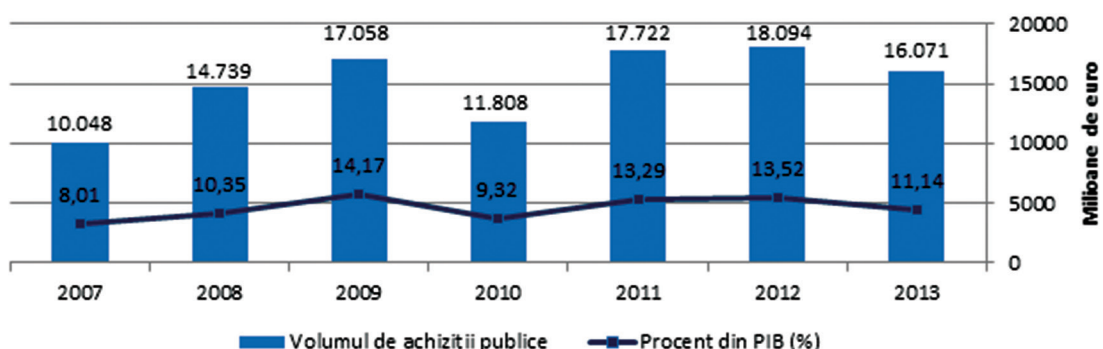
a cheltuielilor publice generale din 2002 până în 2008. Doar criza economică globală, combinată cu criza europeană a datoriilor, a pus capăt ratei de creștere în valoare absolută (milioane de euro). Ca procent din PIB, cheltuielile generale ale guvernului au atins 40,6% în 2009, după care au scăzut treptat până la 35,1% în 2013.

Cei trei ani consecutivi în care s-au înregistrat cele mai mari cheltuieli ale guvernului – 2007, 2008 și 2009 – au fost ani electorali, în care calitatea actului de guvernământ a scăzut. De exemplu, înainte de fiecare campanie electorală, guvernul a hotărât să crească salariile și cheltuielile sociale peste nivelul de sustenabilitate al bugetului de stat⁵. Cheltuielile guvernului s-au stabilizat în jurul valorii de 50 miliarde de euro în ultimii patru ani ai perioadei examinate. Prin contrast, achizițiile publice (cel puțin conform volumului declarat în SEAP), au atins un prim apogeu de 17 miliarde de euro în 2009 (14% din PIB), când țara deja se confrunta cu criza economică (Figura 1). În timp ce economia românească se contracta cu 7,1% (rată negativă de creștere a PIB-ului) în 2009, augmentarea cheltuielilor pe achiziții publice a coincis și cu o valoare mult mai mare a achizițiilor directe. Se poate ca o nouă procedură

simplificată, non-competitivă de achiziție directă a bunurilor, serviciilor și lucrărilor să se fi folosit pentru a ajuta anumite firme favorite să facă față unui mediu economic mai dificil. Un alt scenariu sugerează că achizițiile publice de atunci erau puternic influențate, atât de alegerile prezidențiale și europene din 2009, cât și de nevoia de a finanța companii care contribuiseră la aceste campanii electorale.

Valoarea declarată a contractelor de achiziții publice a stagnat în 2010 în ciuda unui număr tot mai mare, de la an la an, al contractelor și achizițiilor directe⁶. O explicație a fenomenului ar putea fi impactul măsurilor de austeritate, combinat cu sfârșitul campaniilor electorale prezidențiale și europene (ceea ce a dus la o mai mică cerere de contracte publice din partea sponsorilor de campanie). România a semnat un acord de stand-by cu Fondul Monetar Internațional (FMI) în 2009. La vremea respectivă, valoarea absolută a cheltuielilor guvernamentale se afla în scădere ușoară din moment ce salariile se micșorau din cauza măsurilor de austeritate. Cu toate acestea, România abia a implementat câteva dintre cerințele FMI și doar a mimit reforme economice în perioada 2009-2012⁷. După 2010, achizițiile

Figura 1: Volumul total de achiziții și procentul din PIB



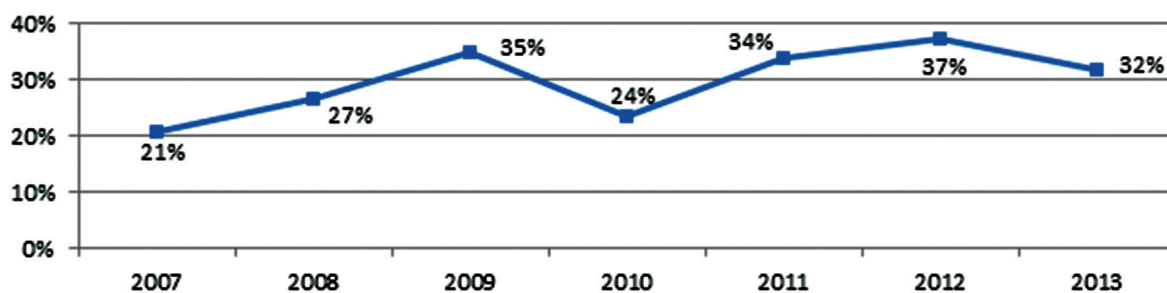
Sursă: EUROSTAT, ANRMAP și calcule proprii

⁵ SAR (2010), Raport anual de analiză și prognoză 2010, disponibil la: http://sar.org.ro/files/443_PWR-2010-eng.pdf

⁶ Legea a fost modificată în 2009, când pragul pentru achiziții directe a fost ridicat la 15.000 euro de la 10.000 euro.

⁷ SAR (2013), Raport anual de analiză și prognoză 2013, disponibil la: http://sar.org.ro/wp-content/uploads/2013/03/RAPORT-SAR_FINAL.pdf

Figura 2: Proporția achizițiilor publice din totalul cheltuielilor generale ale guvernului (%)



Sursă: EUROSTAT, ANRMAP și calcule proprii

publice au revenit la proporția din totalul cheltuielilor generale ale guvernului avută în 2009 (Figura 2).

În ceea ce privește numărul de contracte de achiziții publice, începând cu 2008 au fost semnate peste 100.000 de contracte aproape în fiecare an: platforma SEAP a înregistrat peste 122.000 de contracte în 2009 și 2010, în timp ce în 2013 numărul lor a scăzut la 81.000. Achizițiile directe declarate au progresat de la 38.710 în 2007 la peste 1.1 milioane în 2013, urmărind îndeaproape numărul tot mai mare de autorități contractante care s-au înregistrat în SEAP: de la 9.591 de entități publice la începutul lui 2008 la 14.721 în 2014.

2. Achizițiile publice în sectorul construcțiilor

Achizițiile publice în sectorul construcțiilor se referă la trei diviziuni (44, 45 și 71) prezente în Common Procurement Vocabulary (CPV), care acoperă toate produsele și activitățile (lucrări și servicii)⁸ legate de sectorul construcțiilor din Uniunea Europeană. Astfel, evaluarea achizițiilor

publice din acest sector include toate contractele care au fost incluse în diviziunile CPV antemenționate.

Cheltuielile publice în construcții au atins aproape 7 miliarde de euro în 2007, au atins apogeul de 11.6 miliarde de euro în 2009 (anul alegerilor prezidențiale și europarlamentare), după care au scăzut la 6 miliarde de euro în anul următor. În 2011 au crescut din nou, până la 10.6 miliarde euro, după care s-au stabilizat în jurul sumei de 9.1 miliarde de euro în următorii doi ani. Comparând achizițiile publice din sectorul construcțiilor cu totalul achizițiilor publice, se observă că trendurile generale sunt urmate îndeaproape la nivel sectorial. În ciuda crizei economice, anul 2009 reprezintă apogeul ca valoare absolută, ca procent din PIB și ca procent din totalul cheltuielilor guvernamentale.

Apar astfel două posibile explicații. Una este că poate numărul mai mare de autorități contractante înregistrate în SEAP a dus la o creștere relevantă a volumului de achiziții publice declarate, fără a se cheltui de fapt mai mult. A doua ar putea să indice faptul că volumul a oscilat în funcție de companiile cu legături politice care fie aveau dificultăți financiare, fie aveau nevoie de finanțare în ani electorali și au primit-o prin contracte publice. Numărul mai mare de autorități contractante înregistrate în SEAP și de achiziții directe nu prea poate explica

⁸ Cele trei diviziuni se referă la : 44 – Structuri și materiale de construcții ; produse auxiliare pentru construcții (cu excepția aparatelor electrice) ; 45 – Lucrări de construcții ; 71 – Servicii de arhitectură, de construcții, de inginerie și de inspecție.

Tabel 1: Volumul achizițiilor directe – achizițiile publice în sectorul construcțiilor

Anul	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Milioane de euro	0.04	0.62	3043.5	106.96	168.24	175.38	251.04

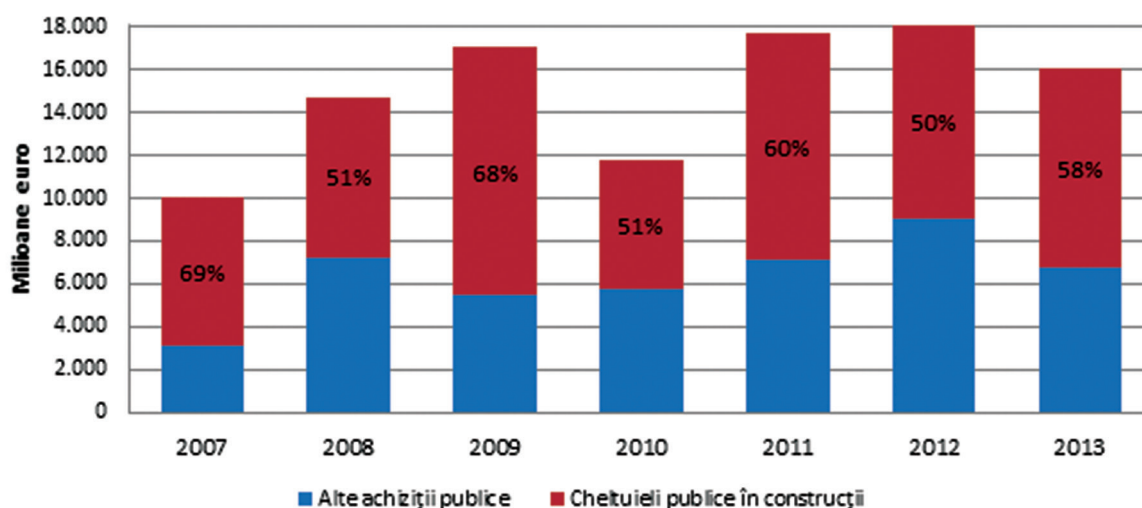
Sursă: ANRMAP

valoarea enormă cheltuită în sectorul de construcții în 2009 – peste 3 miliarde de euro – comparativ cu ceilalți ani (**Tabel 1**), ceea ce sugerează că alegerile (prezidențiale și europarlamentare) din acel an au jucat un rol important.

Deși numărul de autorități contractante înregistrate în SEAP a tot crescut în anii următori, valoarea achizițiilor din domeniul construcțiilor ca procent din PIB sau din totalul cheltuielilor guvernamentale nu a revenit niciodată la nivelul din 2009. Măsurile de austeritate au afectat contractele legate de construcții din 2010 dar, așa cum am mai menționat, cerințele FMI au devenit din ce în ce mai relaxate în privința achizițiilor publice. De asemenea, presiunea alegerilor a dispărut până în anul 2012.

drumurilor plasa România din ce în ce mai prost – de la locul 100 în 2006-2007 la locul 121 în 2014-2015. Conform datelor EUROSTAT, lungimea autostrăzilor date în folosință abia s-a majorat de la 113 Km în 2003, la 550 Km în 2012. În prezent, lungimea autostrăzilor în operare nu depășește 700 Km. Cifra este extrem de mică dacă o comparăm cu lungimea drumurilor naționale – în jur de 17.000 Km conform statisticilor oficiale ale Ministerului Transporturilor (MT) din anul 2016⁹. Astfel, proporția pentru construcții din totalul cheltuielilor pe achiziții, în medie 58% (**Figura 3**), se explică prin nevoia acută de a moderniza infrastructura.

Figura 3: Proporția pentru construcții din totalul cheltuielilor pe achiziții (%)



Sursă: ANRMAP și calcule proprii

România este cunoscută mai ales pentru problemele serioase cu infrastructura rutieră. Sub-indexul GGI 2.02 *Calitatea*

Alocările bugetare pentru infrastructură rutieră sunt insuficiente pentru a construi

⁹ Ministerul Transporturilor (2016), Proiecte infrastructură rutieră, disponibile la <http://mt.ro/web14/domenii-gestionate/rutier>

toate autostrăzile necesare. Multe proiecte de infrastructură au primit un imbold odată cu infuzia de fonduri europene. Proporția de contracte finanțate prin UE în sectorul de construcții a crescut de la 6% în 2007 la peste 47% în 2013 (Figura 4). România a avut probleme cu accesarea și cheltuirea fondurilor UE în primii ani de la aderare (2007 și 2008). A fost nevoie treptat să accelereze rata de absorbție ca să nu piardă banii alocați pentru perioada de programare 2007-2013. Numărul mic de contracte de achiziții în domeniul construcțiilor finanțate prin UE este reprezentativ pentru capacitatea scăzută a statului de a absorbi fondurile UE alocate acestui sector – de la câteva sute la începutul perioadei de programare până la peste 1300 în ultimii ani. O explicație poate fi aceea că reglementările și controalele sunt mai stricte pentru această categorie de fonduri.

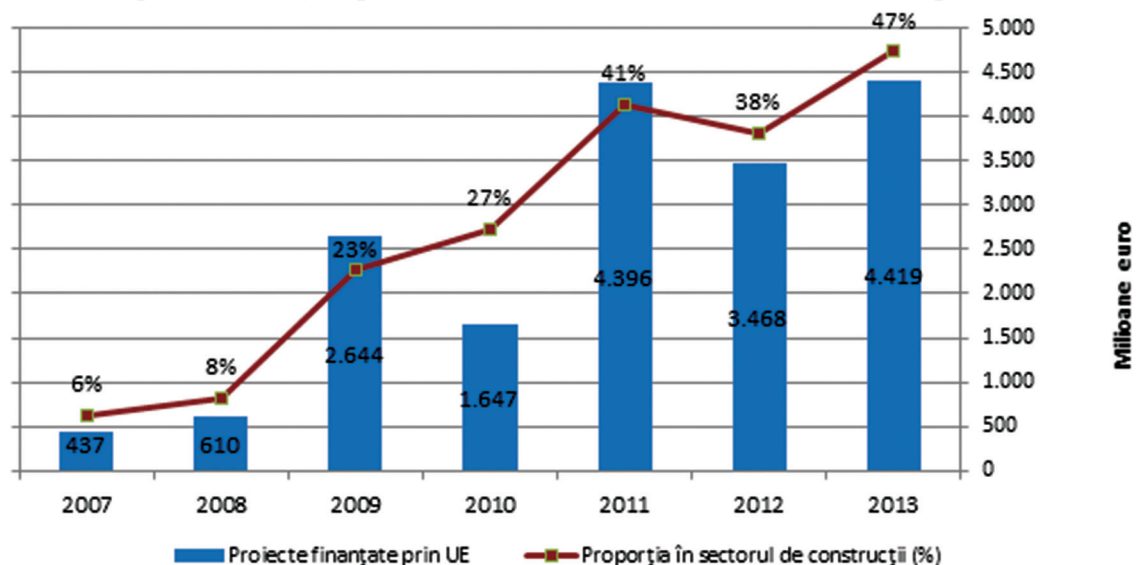
3. Analiză la nivel de firmă a sectorului de construcții

Sectorul construcțiilor din România pare la prima vedere o piață ne-concentrată, împărțită între mai multe firme domestice și un număr semnificativ de companii internaționale. Din 2009 până în 2013,

numărul de firme internaționale din top 100 din domeniul construcțiilor în România a crescut de la 27 la 35, iar profiturile lor au crescut de asemenea. În 2009, firmele multinaționale acumulasă 16% din totalul profitului, iar în 2013 cifra a crescut la aproape 65%. În același timp, cifra medie de afaceri a firmelor românești în acești cinci ani a fost aproape de 68,3%, variind între 70,9% în 2009 și 59,8% în 2013. Acesta este un semn al eficienței scăzute în activitățile desfășurate de companiile domestice comparativ cu cele internaționale. Per total, firmele naționale predomină în sectorul de construcții (piața publică și cea privată combinate), ceea ce nu este surprinzător. Cu toate acestea, numărul de firme internaționale și profiturile acestora indică o competiție acerbă pe piață.

Baza de date folosită pentru această analiză conține 1484 firme câștigătoare în perioada 1 ianuarie 2007 – 31 decembrie 2013, dintre care 145 sunt firme străine (9,8% din numărul total de firme). În perioada cercetată, peste 46,5% dintre toate firmele au câștigat cel puțin un contract în domeniul construcțiilor finanțat de UE. Dintre cele 691 de firme care au participat la achiziții publice în sectorul construcțiilor și au câștigat contracte din

Figura 4: Achizițiile publice în sectorul construcțiilor – fonduri europene



Sursă: ANRMAP și calcule proprii

fonduri UE de peste 1 milion de euro, 107 au fost firme internaționale (peste 15% din toate companiile).

Peste 73% din firmele internaționale prezente pe piața achizițiilor publice în domeniul construcțiilor¹⁰ concurează cu firme naționale pentru fonduri UE. Pe toată perioada 2007-2013, contractele UE reprezintă 37,1% din totalul achizițiilor publice, firmele internaționale deținând o cotă mare de piață pe acest segment (în medie cam o treime). În același an, 2011, în care s-au înregistrat printre cele mai mari cote de contracte de achiziții publice finanțate prin fonduri UE câștigate de companii internaționale, s-a înregistrat și cel mai mare număr de companii străine active pe piață (vezi **Figura 5**).

Un număr mare de firme cu cote foarte mici de piață alcătuiesc piața contractelor în valoare de peste 1 milion de euro în sectorul construcțiilor. Numărul de firme care concurează în sectorul achizițiilor publice care implică fonduri UE a crescut pe măsură

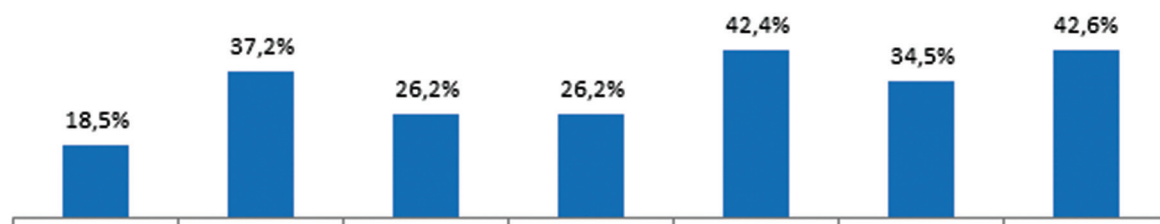
Fondurile publice contează pentru o companie de construcții obișnuită? O analiză sumară a celor mai relevante companii de construcție din top 45 în ceea ce privește cifra de afaceri (în 2013) care au câștigat contracte cu fonduri UE în perioada cercetată, arată că în jur de o cincime din cifra lor anuală de afaceri se bazează pe fonduri publice¹¹. Un număr mic de firme, în jur de 6, câștigă peste 50% din venituri prin contracte de achiziții publice. Aproape 15 firme din top 45 nu depind deloc de contracte publice de peste 1 milion de euro (medie pentru perioada 2008-2013).

Detectarea riscurilor de corupție în achizițiile publice

1. Contractele de achiziții publice: observații, autorități contractante și companii câștigătoare

În jur de 440.000 de anunțuri de atribuire au fost extrase din SEAP, rezultând o

Figura 5: Contracte de achiziție publică din sectorul construcțiilor finanțate prin UE – proporția de contracte (după valoare) câștigate de firme internaționale



Sursă: calcule proprii

ce piața s-a transparentizat iar rata de absorbție a fondurilor europene a trebuit să crească. Interesant este că numărul de firme românești s-a dublat în 2009, când proporția companiilor internaționale implicate în contracte finanțate prin UE a scăzut de la 37,2% în 2008, la 26,2% în 2009 (**Figura 5**).

¹⁰ În acest context, piața achizițiilor publice constă în contracte de peste 1 milion de euro.

bază de date cu 6064¹² de contracte peste pragul de 1 milion de euro¹³, câștigate de

¹¹ Contractele câștigate în consorții nu au fost luate în considerare în calcularea proporției de fonduri publice în cifra anuală de afaceri.

¹² Discrepanța dintre numărul mare de anunțuri de atribuire și numărul de contracte incluse în baza de date se explică prin faptul că cele mai multe contracte atribuite nu depășesc 1 milion de euro.

¹³ Valorile contractelor au fost schimbate în euro folosind rata medie lunară de schimb valutar. Nu s-a ținut cont de inflație.

Tabel 2: Descrierea bazei de date

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-2013
Nr. total contracte	823	847	765	773	1124	881	851	6064
Nr. total contracte cu finanțare europeană	45	76	195	298	548	414	329	1905
Nr. total contracte cu un singur ofertant	230	224	152	175	267	156	93	1297
Nr. total contracte cu finanțare europeană cu un singur ofertant	13	16	21	52	105	34	18	259
Valoarea totală a contractelor atribuite (milioane de euro)	2998	4374	4094	3744	7644	5044	4518	32 417
Valoarea totală a contractelor cu finanțare europeană atribuite (milioane de euro)	282.8	523.6	951.5	1321.2	3699	2653	2598	12 029.6

Sursă: calcule proprii

1484¹⁴ companii în perioada 2007-2013. Au fost excluse contractele cu informații lipsă. Ne-am concentrat pe toate achizițiile din diviziunile CPV 44, 45 și 71, inclusiv contractele cadru în număr de 557. Cele mai multe contracte (94,7%) se referă la lucrări, în timp ce 5,3% sunt contracte de achiziții pentru bunuri și servicii. Baza de date finală cuprinde 53% din valoarea totală a achizițiilor publice în domeniul construcțiilor și peste 68% din valoarea totală a achizițiilor publice cu fonduri UE în domeniul construcțiilor¹⁵.

Aproape o treime din toate contractele câștigate în sectorul public de construcții au primit și finanțare europeană (1905 de contracte din 6064, vezi **Tabelul 2**). Trebuie subliniat faptul că anunțurile de atribuire conțin informații nestructurate (completate în mod eterogen) despre tipurile de fonduri UE, care nu au fost procesate. Totuși,

se poate observa că, pe lângă fondurile Structurale și de Coeziune, alte surse de finanțare au inclus Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare, Banca Europeană de Investiții, Facilitatea Schengen sau instrumentele de preaderare (PHARE, ISPA și SAPARD).

În 46,3% din cazuri, criteriul de atribuire pentru toate procedurile a fost „prețul cel mai mic”. În schimb, pentru contractele cu finanțare europeană a fost folosit criteriul de atribuire „prețul cel mai mic” în 37,4% din cazuri, pentru restul folosindu-se criteriul „oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic”¹⁶. De asemenea, 1 din 31 de contracte a fost acordat la un preț peste valoarea estimată și 1 din 19 contracte a fost acordat la un preț egal cu valoarea estimată¹⁷.

Cele mai multe contracte au fost alocate printr-o procedură deschisă – orice companie îndeplinea criteriile menționate

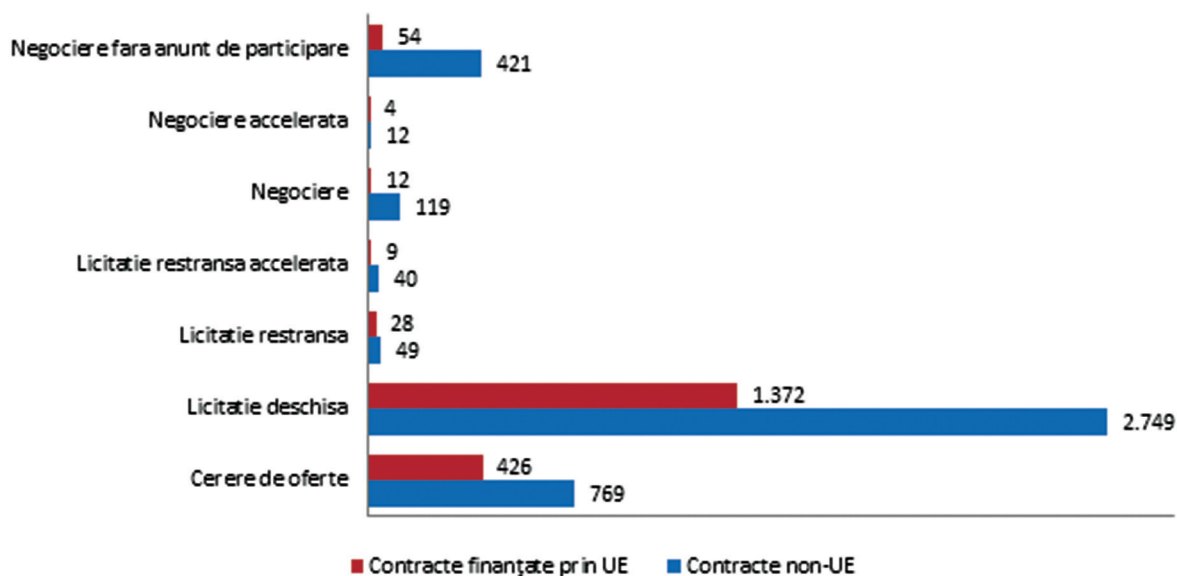
¹⁴ Firmele unice au fost identificate drept compania câștigătoare sau liderul unui consorțiu câștigător. Dinre cele 6064 de contracte, 1022 au fost acordate unor consorții. De asemenea, lideri cu renume în sectorul de construcții, care operează și prin firme internaționale și prin subsidiare naționale au primit același identificator.

¹⁵ Procentele sunt probabil mai mari, din moment ce am făcut rotunjiri prin scădere.

¹⁶ Conform statisticilor Guvernului României, în România aproximativ 94% dintre procedurile publicate utilizează criteriul de atribuire „prețul cel mai scăzut”. Sursă: Comunicat presă, „Strategia națională în domeniul achizițiilor publice, primul pas în reformarea domeniului”, Guvernul României, 23 octombrie 2015.

¹⁷ Informația cu privire la valoarea estimată exista doar pentru 4883 contracte și contracte-cadru.

Figura 6: Proceduri folosite pentru alocarea contractelor de achiziții publice



Sursă: calcule proprii

în SEAP putea depune oferte. Acesta este și cazul contractelor cu finanțare europeană. Însă proceduri necompetitive precum negocieri sau proceduri restrânse accelerate sunt mai puțin întâlnite în rândul contractelor finanțate prin fonduri europene decât în cazul celor finanțate prin bugetul de stat (**Figura 6**).

România are mai multe straturi ale administrației publice, care nu pot fi ușor plasate la nivel central sau local. Simultan, mai multe entități ale statului, cum ar fi regiile autonome, companiile de stat sau companiile cu capital mixt pot opera la diferite niveluri geografice. Astfel, am evaluat cine sunt autoritățile contractante în primul rând după diviziunea teritorială¹⁸

¹⁸ Prima clasificare ține cont de diferite structuri administrative în funcție de activitatea lor din punct de vedere geografic. Nivelul local include comune, orașe și municipii, fiecare cu propriul primar și consiliu local, care pot acorda separat contracte. Următorul nivel se referă la entități de la nivel județean cum ar fi consiliul județean, serviciile publice deconcentrate și prefectii numiți de Guvern, precum și la Primăria Capitalei. Școlile și spitalele ori alte entități publice care nu sunt la nivel local sau central au fost repartizate într-unul dintre cele două niveluri antemenționate. Cele mai multe autorități contractante regionale sunt companiile de stat, companiile cu capital mixt și universitățile.

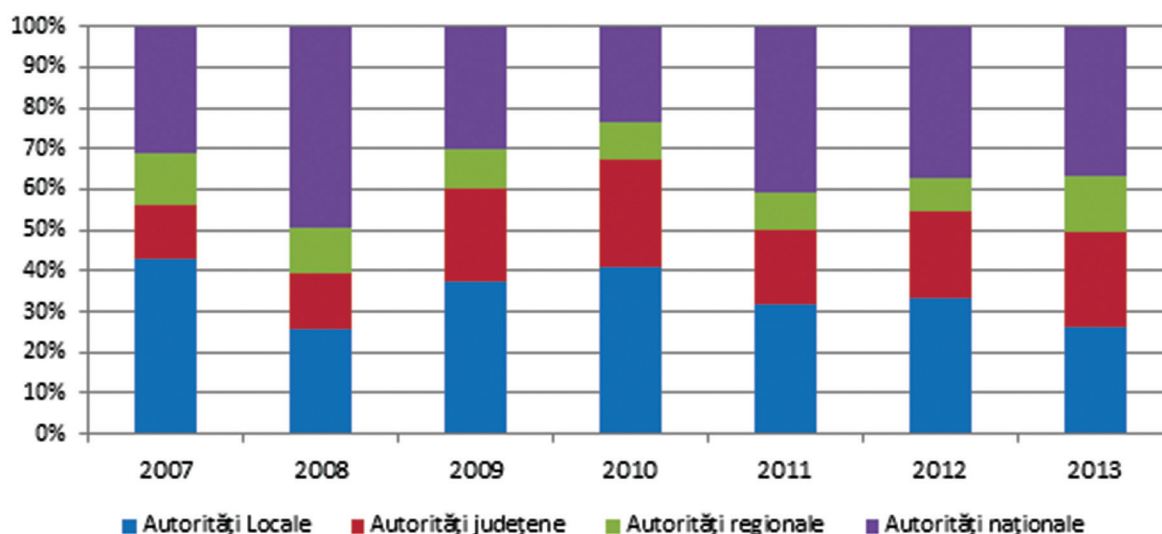
(și efectele teritoriului asupra contractelor), apoi după principalele tipuri de autoritate contractantă¹⁹.

Din totalul de 1509 autorități contractante, aproape 74% sunt autorități locale – 1115 primării, consilii locale, școli, spitale și companii de stat care activează la nivel local. Peste 15% din autoritățile contractante sunt prezente la nivel județean, în timp ce autoritățile regionale și naționale reprezintă în jur de 5-6% fiecare (88 de autorități contractante regionale și 76 de autorități contractante naționale). În mod firesc, autoritățile de la nivel local și județean

Finalmente, categoria autorităților naționale se referă la structurile centrale și la companiile de stat sau cu capital mixt care operează la nivel național.

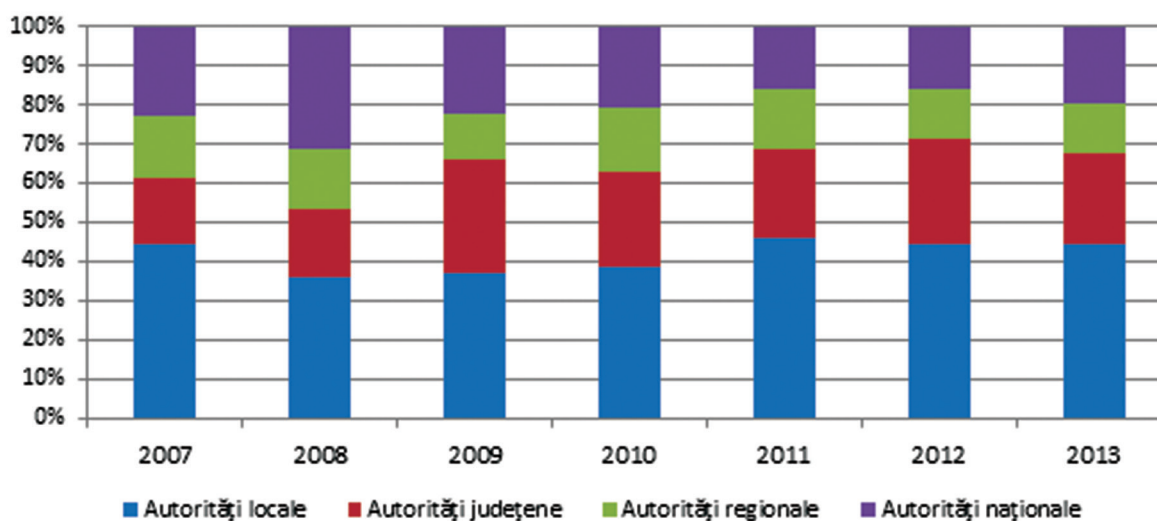
¹⁹ A doua clasificare se referă la diferite tipuri de entități apărute după ce companiile de stat din perioada comunistă au fost reorganizate în regii autonome (RA) și companii de stat sau cu capital mixt (Comp.) care oferă servicii publice. Alte tipuri de autorități locale avute în vedere sunt primăriile și consiliile locale, sau consiliile județene. În plus, am considerat că următoarele sunt importante categorii de autorități contractante: serviciile deconcentrate prezente la nivel județean (Deconc.), aparatul central (Central G.) și entități speciale active în sectorul infrastructurii rutiere – CNADNR (de asemenea o companie de stat) și așa-numitele companii de drumuri și poduri active la nivel județean.

Figura 7. Autorități contractante după valoarea contractelor



Sursă: calcule proprii

Figura 8. Autorități contractante după numărul contractelor



Sursă: calcule proprii

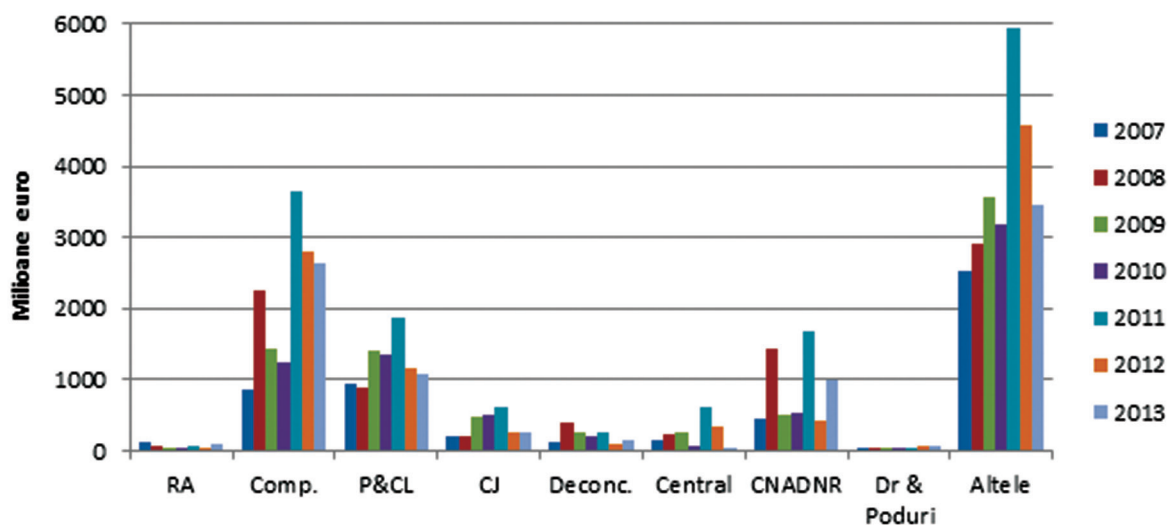
atribuie majoritatea contractelor (între 50% și 70%). Astfel, cele mai multe proceduri de atribuire se desfășoară la nivel sub-regional. Însă, dacă ne referim la valorile contractelor, autoritățile naționale par să fie principalele entități contractante, mai ales în ani preelectorali precum 2008, 2011 și 2013 (Figura 7 și Figura 8).

Printre autoritățile care alocă cel mai frecvent contracte de achiziții publice

se numără cinci entități care au încheiat peste 100 de contracte în perioada studiată: Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România (CNADNR) cu 444 contracte, Primăria Municipiului București²⁰ (118 contracte),

²⁰ Primăria Municipiului București a fost printre cele mai puțin transparente instituții către care SAR a trimis cereri de informații publice. A refuzat în mod persistent să ne acorde acces la planurile anuale de achiziții publice și la contractele de achiziții.

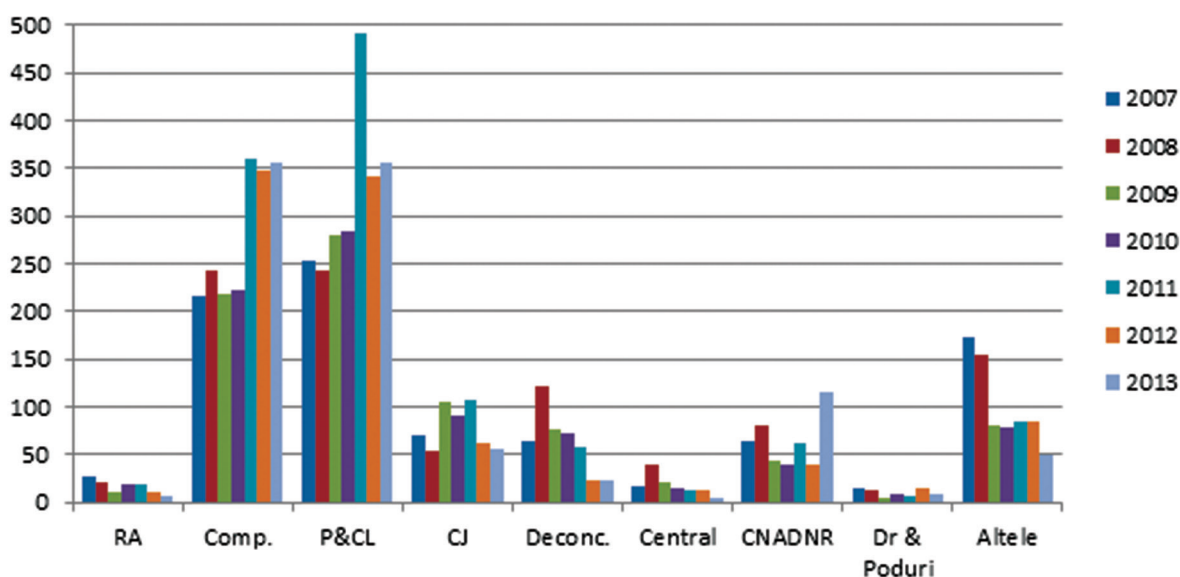
Figura 9. Autorități contractante după valoarea contractelor (euro)



Legendă: RA: regiile autonome, Comp.: companii de stat sau cu capital mixt, P&CL: Primării și Consilii Locale, CJ: Consilii Județene, Deconc.: servicii deconcentrate, Central: autorități centrale, CNADNR: Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România, Dr & Poduri: companiile de drumuri și poduri care încheie contracte în sectorul infrastructurii rutiere la nivel local și județean.

Sursă: calcule proprii

Figura 10. Autorități contractante după numărul de contracte



Legendă: RA: regiile autonome, Comp.: companii de stat sau cu capital mixt, P&CL: Primării și Consilii Locale, CJ: Consilii Județene, Deconc.: servicii deconcentrate, Central: autorități centrale, CNADNR: Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România, Dr & Poduri: companiile de drumuri și poduri care încheie contracte în sectorul infrastructurii rutiere la nivel local și județean.

Sursă: calcule proprii

Agencia Națională pentru Locuințe (ANL, 110 contracte) și două companii naționale de gaz (peste 100 de contracte fiecare). Deși, în medie, s-au atribuit 3 contracte pentru fiecare autoritate, în termeni absoluți, 941 de

autorități au atribuit numai un contract de peste 1 milion de euro în perioada studiată, în timp ce 433 de entități au atribuit între 2 și 9 contracte. În baza de date există 118 autorități care au încheiat între 10 și 39 de

contracte și 12 entități care au acordat între 40 și 81 de contracte. Pe lângă autoritățile naționale, primăriile orașelor mari cum ar fi Brașov, Timișoara, Cluj-Napoca sau Iași au încheiat cel puțin 30 de contracte.

Principalele entități publice răspunzătoare de infrastructură rutieră la nivel județean, companiile de drumuri și poduri, nu sunt foarte active în acordarea de contracte de achiziții publice de peste 1 milion de euro în sectorul de construcții (**Figurile 9 și 10**). De asemenea, regiile autonome și autoritățile centrale nu sunt jucători importanți. În schimb, **companiile de stat, CNADNR, primăriile și consiliile locale au încheiat multe contracte totalizând sute de milioane de euro din 2007 până în 2013.**

Anul preelectoral 2011 iese în evidență în ceea ce privește numărul și valoarea contractelor alocate la nivel local (primării și consilii locale).

Un număr mare de companii sunt active în sectorul construcțiilor. În plus, mai multe programe operaționale europene finanțează dezvoltarea infrastructurii. Astfel, 46,5% din toate companiile câștigătoare din sectorul

publice în infrastructură pe care firmele lor le-au câștigat²¹.

Companiile din top 55²² includ 46 de companii domestice și nouă firme cu capital străin. Patru dintre acestea au patroni sau acționari din rândul afaceriștilor din top 100 (Dan Besciu, Dorinel Umbrărescu, familia Butuza și Istrate Corneliu). Cele mai multe firme au fost înființate în anii '90 (41 din 55). În schimb, șase subsidiare în România ale firmelor străine și-au început activitatea în 2000 sau mai târziu. În concluzie, data înființării indică faptul că firmele mai experimentate tind să se descurce mai bine în sectorul construcțiilor. De asemenea, entități internaționale au fost prezente pe piața din România înainte de aderarea la UE. Achizițiile publice reprezintă cam o cincime din totalul cifrei de afaceri a firmelor din Top 55 (acolo unde am avut date la dispoziție). Un număr mic de firme dintre cele 55 depind în mare măsură de fonduri publice (**Tabelul 4**).

Tabel 3. Date agregate privind numărul de firme câștigătoare de contracte în achiziții publice (sectorul construcțiilor)

	Nr. total câștigători	Câștigători proiecte UE	Un singur ofertant	Donatori către partide politice
Număr total de firme	1484	691	580	156
Dintre care: companii internaționale	145	107	61	2

Sursă: calcule proprii

de construcții au primit contracte finanțate prin fonduri europene. În plus, cele mai multe companii internaționale care operează în România câștigă contracte finanțate prin fonduri europene (107 din 145) (**Tabelul 3**). Trebuie menționat faptul că dintre toți cei 1484 câștigători, **17 firme sunt deținute de persoane care figurează în mod constant în topul Forbes al celor mai bogați 100 de afaceriști**, averile lor personale fiind construite prin intermediul contractelor

²¹ Cei mai bine cunoscuți oameni de afaceri din sectorul construcțiilor sunt Tecar Ioan, familia Tender, Costan Călin, Istrate Corneliu, Cornu Georgică, Cășu-neanu Costel, Nelu Iordache, familia Butuza, Dorinel Umbrărescu și Dan Besciu.

²² Cele 55 de firme de construcții vizate sunt luate din topul 100 după cifra de afaceri a companiilor de construcții din 2013. Au fost luate în seamă numai companiile care operează pe piața de achiziții publice de peste 1 milion de euro pentru care am găsit informații. Prin urmare, am selectat 55 de astfel de firme. De asemenea, când am calculat proporția din cifra de afaceri datorată câștigării contractelor de achiziții publice, am exclus contractele câștigate de consorții (din moment ce nu există informații despre volumul de muncă și prețul fiecărei companii).

Tabel 4. Proporția contractelor de achiziții publice din cifra de afaceri a firmelor din Top 55

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Media	17.7%	20.1%	22.7%	23.3%	23.3%	20.9%
Linia mediană	5.9%	8.6%	17.3%	16.9%	9.8%	6.0%
Proporție >=60% (nr. de firme)	4	3	6	4	8	5

Sursă: calcule proprii

Acest lucru poate să indice că firmele conectate politic nu sunt neapărat printre cele mai performante din sectorul construcțiilor în ceea ce privește cifra de afaceri. Totuși, dintre cele 55 de firme studiate, opt au făcut donații partidelor politice.

Nu în ultimul rând, firmele din top 55 au înregistrat profituri mari în 2008 – nouă firme românești au înregistrat peste 20% din profit. Firmele internaționale însă au lucrat în pierdere. Anii 2009 și 2010 au urmat același trend la scală redusă, deși firmele internaționale au început să obțină profituri de peste 10% (2 cazuri în 2010, 3 cazuri în 2013). O contracție s-a înregistrat în 2011, când cinci firme internaționale au înregistrat pierderi, iar cel mai mare profit nu a atins 7% (spre deosebire de firmele domestice, care au continuat să aibă profit de peste 10% în 13 din 46 de cazuri). Abia în 2013 se regăsesc trei firme internaționale în topul celor mai bune performanțe, cu rate de profit de peste 10%.

2. Cote de piață, licitații cu un singur ofertant și companii private cu legături politice

În primul rând, am investigat dacă există o concentrare a pieței care ar indica atribuire de contracte pe criterii necompetitive. Am exclus contractele-cadru din calculul cotelor anuale de piață pentru fiecare câștigător unic, pentru că acestea sunt semnate pe perioade lungi de timp, implică sume mari și nu necesită ca acestea

să se cheltuiască integral până la finalul perioadei contractuale. Nu am avut acces la contractele subsecvente cu informații complete, așadar baza noastră de date cu informații extrase din SEAP a fost redusă la 5507 de contracte de peste 1 milion de euro. Pentru fiecare an al perioadei studiate, indicele de concentrare de piață pe patru firme a fost sub 25%, iar Indicele Herfindahl-Hirschman²³ a înregistrat valori extrem de scăzute – sub 227 din maximul de 10.000. **Prin urmare, am concluzionat că nu există concentrare de piață în sectorul achizițiilor publice din domeniul construcțiilor în România.**

În al doilea rând, a fost necesar să stabilim cât de răspândită este practica licitațiilor cu un singur ofertant (necompetitivă) și în ce circumstanțe apare. **Datele au indicat faptul că practica licitațiilor cu un singur ofertant există în 21,4% din cazuri, adică un contract din 5 a fost câștigat de un licitator unic. De asemenea, 1 contract din 7 a fost acordat unor firme care au donat bani, în mod oficial, unui sau mai multor partide politice (în medie 13% din valoarea totală acordată și 12% din valoarea totală a contractelor finanțate prin fonduri europene).** Deși firmele internaționale nu au câștigat multe contracte de-a lungul anilor (sub 8%), în medie acestea au primit

²³ Indicele Herfindahl-Hirschman se folosește la estimarea nivelului de concentrare într-un anumit sector de piață. Acesta agregă pătratele cotelor de piață exprimate în procente (nu în valori absolute). Astfel, zero înseamnă competiție perfectă iar 10.000 indică monopol.

o treime din valoarea totală a contractelor finanțate prin fonduri europene în perioada studiată, atingând o proporție de 42,6% în 2013 (vezi **Figura 5**).

Contractele finanțate prin fonduri europene au înregistrat un număr mai mic de oferte unice, deși anul 2011 este excepția notabilă. Aproape jumătate din contractele acestei categorii au primit finanțare europeană în acel an. Astfel, **1 din 7 contracte cu finanțare europeană a fost acordat în mod necompetitiv prin licitații cu un singur ofertant, comparat cu 1 din 4 în cazul contractelor finanțate prin bugetul de stat.** De asemenea, valoarea combinată a tuturor contractelor care au primit fonduri UE este mare, depășind o treime din valoarea totală a tuturor contractelor din baza de date (**Tabelul 2**).

Licitările cu un singur ofertant se întâlnesc la nivel local și național (**Tabelul 5**). Această practică a fost în declin în ultimii ani (vezi **Tabelul 2**). Prin urmare, numărul de ofertanți unici a scăzut de la 153 în 2007 la 69 în 2013. Excepția este anul 2011 în care s-a înregistrat cel mai mare număr de licitații cu un singur ofertant – 183. Dintre cele 283 de cazuri din perioada 2007-2013, **contractele câștigate de către ofertanți unici au aparținut unor companii**

cu legături politice (donatori de partid și firme conectate politic în alt fel), totalizând 21,8% din totalul contractelor atribuite în urma unei licitații cu un ofertant unic. Prin contrast, donatorii de partid și firmele conectate politic au câștigat în medie 167 de contracte pe an. Anul 2011 este din nou excepția, din moment ce au fost acordate 221 astfel de contracte.

Pentru a explica apariția licitațiilor cu un singur ofertant, am făcut regresii logistice simple. Modelele (1) și (2) din tabelul de regresii de mai jos (**Tabelul 6**) se folosesc de baza de date cu informații despre contractele de peste 1 milion de euro extrase din SEAP. Modelul (3) se folosește de o bază de date făcută de mână, care include contracte de infrastructură rutieră cu valori diferite, mai mici și mai mari de 1 milion de euro.

Analiza statistică indică faptul că licitațiile cu un singur ofertant sunt asociate negativ și semnificativ cu proiectele finanțate prin fonduri europene, atât în modelul (1), cât și în modelul (3). În primul caz, câștigarea unui contract finanțat prin fonduri europene este asociată unei scăderi cu 52,7% a probabilității de a fi câștigat prin licitație cu un singur ofertant. **Astfel, rezultatele indică faptul că, în România, ofertele unice sunt mai comune în alocarea contractelor**

Tabel 5: Contracte atribuite pe baza unei oferte unice ca proporție din numărul total de contracte atribuite, după tipul de autoritate contractantă

	RA	Comp.	P&CL	CJ	Deconc.	Central	CNADNR	Dr & Poduri
Proporția contractelor cu un singur ofertant	33.3%	21.4%	20.9%	21%	17%	22.2%	22.3%	26.8%
Din totalul de (nr. contracte atribuite)	114	1962	2248	548	441	126	444	71

Legendă: RA: regiile autonome, Comp.: companii de stat sau cu capital mixt, P&CL: Primării și Consilii Locale, CJ: Consilii Județene, Deconc.: servicii deconcentrate, Central: autorități centrale, CNADNR: Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România, Dr & Poduri: companiile de drumuri și poduri care încheie contracte în sectorul infrastructurii rutiere la nivel local și județean.
Sursă: calcule proprii

Tabel 6: Regresie logistică binară a licitațiilor cu un singur ofertant, cu diferite criterii folosite drept variabile independente (explicative)

Variabile independente	Variabila dependentă: Licitație cu un singur ofertant					
	(1)		(2)		(3)	
	Coef.	Coef. Expo-nențiat	Coef.	Coef. Expo-nențiat	Coef.	Coef. Expo-nențiat
Fonduri UE	-0.748***	0.473***			-0.480*	0.618*
	(-9.87)	(-9.87)			(-2.20)	(-2.20)
Conexiune Politică			0.192*	1.212*		
			(2.51)	(2.51)		
Constantă	-1.100***		-1.340***		-.0487***	
	(-30.72)		(-38.01)		(-11.44)	
Observații	6064		6064		2448	
pseudo R-sq.	0.0170		0.0010		0.0016	

Estimări logit; statistica z în paranteză; * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Notă: Coeficienții exponențiați dau raportul proporțiilor (proporția cu care variabila dependentă se schimbă pentru fiecare unitate cu care se schimbă variabila independentă).

Sursa: calcule proprii

finanțate din bugetul de stat. Contractele finanțate prin fonduri europene, din contră, sunt acordate într-un mod mai competitiv. În plus, probabilitatea de a fi câștigat ca unic ofertant este cu 21,2% mai mare în cazul firmelor cu conexiuni politice – există o **asociere statistic semnificativă între a avea conexiune politică și a câștiga prin ofertă unică.**

În al treilea rând, am căutat dovezi cu privire la favoritismul guvernamental în tiparele alocărilor contractelor. Datele arată câteva firme private „norocoase”, care câștigă mult prea multe contracte față de medie. Asemenea companii (Delta ACM 93, Hidroconstructia, Tel Drum, Cast, Selina, Tehnodomus, Tmucb, Tehnic Asist, Victor Construct, Deltacons, Pa&CO sau Romstrade) sunt ori donatoare către

partide politice, ori se pot trasa alte conexiuni politice către acestea. Alte firme care câștigă frecvent și care se află în top 55 sunt Confort, Vega'93, Tehnologica Radion, Tancrad, Spedition Umb, Strabag, Straco Grup, Inspet, Condmag, Dafora, Technocer, Constructii Erbașu și Iasicon.

Firmele privilegiate câștigă în mare parte contracte finanțate prin bugetul de stat (2 din 3 contracte sunt finanțate din surse noneuropene, dintr-un total de 1175 de contracte din perioada 2007-2013). Cu toate acestea, numărul de contracte acordate este asociat în mod statistic semnificativ cu existența unor legături politice, indiferent de originea fondurilor, fie ele de stat sau europene. Și mai interesant este că firmele străine sunt asociate în sens negativ cu numărul de contracte finanțate din surse

Tabel 7: Analiză OSL a numărului de contracte atribuite

	Numai finanțare națională			Numai finanțare europeană			Toate contractele
Variabila dependentă: Numărul de contracte acordate							
Variabile independente	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Conexiuni politice	0.359*** (3.75)			0.281*** (3.68)			0.282* (2.10)
Firmă internațională			-0.602*** (-10.02)			0.415*** (6.19)	
Frecvența licitațiilor cu ofertant unic							1.286*** (13.89)
Constantă	1.112*** (47.16)	0.801*** (24.49)	1.217*** (46.56)	0.573*** (30.16)	0.518*** (24.67)	0.581*** (28.22)	1.169*** (24.82)
Observații	3090	3090	3090	3090	3090	3090	1377
R-sq.	0.0089	0.297	0.015	0.0084	0.0331	0.0111	0.4486

Estimări robuste ale regresiei OSL; statistica *t* în paranteze; * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$.

Notă: regresia OSL pentru toate contractele ține cont de anii preelectorali 2007, 2008 și 2001

Sursă: calcule proprii

noneuropene, dar asociate semnificativ în sens pozitiv cu numărul de contracte finanțate prin fonduri europene. Cu alte cuvinte, companiile internaționale sunt mai active pe piața achizițiilor publice cu contracte finanțate prin fonduri europene și par să fie discriminate sau nu participă pe piața contractelor finanțate din fonduri naționale. Finalmente, **numărul de contracte câștigate poate fi explicat în aproape 45% din cazuri prin conexiuni politice sau prin frecvența licitațiilor cu un singur ofertant în ani preelectorali** (vezi Tabelul 7).

Pentru a documenta „conexiunile politice”, s-a întocmit o listă cu toate firmele care au efectuat, în mod oficial, donații pecuniare partidelor politice între 2007 și 2013. Au fost adăugate și firmele semnalate a fi conectate politic de către jurnaliști de

investigație. Raportările din mass-media locală și națională au fost de asemenea folosite pentru a documenta tipuri de legături politice mai puțin evidente (rude mai îndepărtate, foști colegi sau persoane care atribuie contracte și sunt acționari în companii privilegiate).

3. Dovezi cu privire la captura agențiilor publice

Corupția este abuz de autoritate care duce la alocări sociale preferențiale (particulariste).²⁴ Pentru a o depista, am investigat dacă un contractant privat a obținut o cotă

²⁴ Mungiu-Pippidi, A., Kukutschka, R. (2015) „Government Favouritism in Europe” în Mungiu-Pippidi, A. (ed.) *The Anticorruption Report, Volume 3: Government Favouritism in Europe*. Barbara Budrich Publishers, disponibil la http://anticorpp.eu/wp-content/uploads/2015/10/ACRVOLUME3_Ch1_GovFavEurope.pdf

disproporționată de contracte de la o entitate publică²⁵. Am agregat valoarea totală anuală a contractelor acordate de autoritățile contractante și am calculat cota fiecărui câștigător raportată la autoritatea respectivă pe fiecare an. **Definiția indicatorului capturii agențiilor publice** (autorităților contractante), este următoarea: **o autoritate contractantă este considerată a fi capturată dacă proporția din totalul contractelor de peste 1 milion euro atribuite de către aceasta pe an către un singur ofertant depășește 50% în condițiile în care acea autoritate a oferit cel puțin 3 contracte în acel an.**

Conform acestei definiții, rezultatele indică un număr total de 4679 de „relații” între firme și autoritățile contractante. **Relația înseamnă numărul total de contracte câștigate de la o autoritate contractantă într-un an oarecare.**

Dintre acestea, între 2007 și 2013, s-au înregistrat 211 situații de „captură” și 435 de contracte capturate între 2007-2013. **Situațiile de captură indică cazurile în care peste jumătate din banii cheltuiți de către o autoritate contractantă într-un an pe contracte de peste 1 milion euro (în condițiile în care a încheiat cel puțin 3 contracte în acel an), se duc către o singură firmă.** Cel puțin o cincime din captură a implicat proceduri restrictive de atribuire. Deși *numărul* de contracte capturate reprezintă numai 7,9% din *numărul* total de contracte analizate, *valoarea* acestora a depășit 17% din *valoarea* totală a contractelor din perioada studiată: 4,7 miliarde de euro din totalul de 27,5 miliarde. Anul preelectoral 2011 a fost din nou excepția notabilă, cu o medie anuală de contracte

capturate însumând 21,7% din valoarea totală.

Referindu-ne la sumele capturate (4,7 miliarde de euro), atât firmele naționale cât și cele internaționale au câștigat proporții mari din contractele de achiziții publice (22 de firme internaționale au câștigat 36,3% din suma totală capturată). Donatorii de partid și alte firme cu legături politice (în total 22 de firme diferite) au câștigat 28,1% din suma totală capturată.

Cele mai multe agenții capturate sunt autorități contractante la nivel subnațional: în total s-au înregistrat 77 de cazuri de captură la nivel local și 69 la nivel județean, însumând aproape 70% din totalul capturii. În ceea ce privește valoarea contractelor, aceeași captură subnațională reprezintă 46,1% din valoarea totală capturată (2,16 miliarde de euro). Însă, companiile de stat **acordă cea mai mare sumă** (peste 45% din totalul capturii sau 2,1 miliarde de euro), din moment ce acestea reprezintă o mare porțiune a contractelor încheiate între 2007 și 2013 (46% sau 12,7 miliarde de euro). Totuși, **cea mai mare rată de captură** (reflectată în proporția contractelor capturate din totalul celor acordate de către un anumit tip de agenție) se manifestă la nivelul aparatului central (37,1%), ceea ce reprezintă numai 6% din numărul total de contracte, însă acestea sunt de valoare mare. Aparatul central acordă contracte mai valoroase din moment ce dispune de cele mai multe resurse.

Consiliile județene fac afaceri pe față cu firme favorite. Aproape două treimi pot fi considerate capturate (27 din 42, inclusiv București) și sunt pe locul doi în ceea ce privește rata de captură (26,3% din valoarea acordată este capturată). Prospectând toate declarațiile de avere și de interese ale președinților de consilii județene, denumiți „baroni locali” în jargonul românesc (59 de președinți de consiliu județean care au

²⁵ Au fost omise contractele cadru, lăsând un număr de 5507 contracte investigate. Ca și în cazul cotelor de piață, acestea ar fi distorsionat informațiile despre volumele totale anuale.

ocupat această funcție între 2008 și 2013), plus cei 215 de președinți ai comisiilor de evaluare a ofertelor – considerați drept persoanele-cheie care hotărăsc atribuirea – de la nivel județean în aceeași perioadă, am găsit un număr insignifiant de conflicte directe de interese. Legăturile directe între companii și decidenții din comisiile de evaluare care atribuie contracte nu sunt nici generalizate și nici evidente. Firmele favorite de la nivel județean nu aparțin în mod direct nici politicienilor, așa cum a fost în primii ani ai tranziției: legăturile sunt mai subtile și pot fi descoperite numai studiind asocieri de afaceri timpurii (sau apartenența la diferite cluburi selecte cum ar fi Masoneria), pentru a descoperi acei oameni de afaceri de încredere pentru politicieni. În multe asemenea cazuri – care acum sunt anchetate oficial – există regula unui parandărăt de 10-20% (în numerar). Această situație subliniază importanța mass-mediei independente și a societății civile

(non)instituționalizate de la nivel local care ar trebui să monitorizeze toate achizițiile publice efectuate de către entitățile de stat, nu doar cele din sectorul construcțiilor.

Analiza efectuată prin intermediul regresiei logistice indică faptul că situația de captură a agenției este asociată în mod statistic semnificativ și cu licitațiile cu un singur ofertant și cu firmele conectate politic. În schimb, **aceeași asociere nu este semnificativă în cazurile de captură care implică numai contracte finanțate prin fonduri europene** (vezi Tabelul 8). Regulile mai stricte care țin de fondurile europene previn astfel alocările particulariste pe față. Însă, din moment ce știm că firmele conectate politic au șanse mai mari să câștige și fonduri europene (Tabelul 7), probabil că există și alte feluri mai puțin evidente prin care aceste fonduri sunt direcționate către firme favorite.

Tabel 8: Analiza logistică a capturii agențiilor publice, cu diferite criterii folosite drept variabile independente (explicative)

	Mostra întregă a capturii/ non-capturii unice		Numai fonduri europene	
	Variabila dependentă:		Captura agenției	
Variabile independente	(1)	(2)	(3)	(4)
Licitație cu ofertant unic	0.666*** (4.16)		0.1325 (0.47)	
Conexiuni politice		0.344* (1.98)		0.336 (1.31)
Constantă	-3.245*** (-32.57)	-3.127*** (-32.48)	-2.936*** (-24.61)	-2.993*** (-23.72)
Observații	4679	4679	1713	1713
pseudo R-sq.	0.011	0.0024	0.0003	0.0025

Estimări logit; statistica z în paranteze * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001; erorile standard sunt grupate per agenție. Sursă: calcule proprii

Concluzii

În România, legislația națională și deciziile instanțelor nu indică un model sistematic de distribuire particularistă a resurselor. Practica coruptă de atribuire a contractelor unor firme favorizate, fapt ce poate duce la o implementare proastă a unui proiect, are loc atunci când autoritatea contractantă nu respectă, cu intenție, legea. Din acest punct de vedere, este extrem de important să se monitorizeze nu doar procedura de atribuire, ci și realizarea efectivă, pe teren, a contractului, în conformitate cu un set de standarde de calitate bine definite.

Această analiză a cheltuielilor publice în sectorul construcțiilor din România dezvăluie modele de particularism sistematic în alocarea contractelor de achiziții publice. **Dintr-un total de 6064 de contracte, 15% merg la firmele care finanțează partide politice prin donații legale.** Dacă luăm în considerare toate contractele (cu excepția contractelor-cadru), care **au fost acordate prin intermediul unor licitații cu un singur ofertant către companii conectate politic sau de către autorități capturate** (conform definiției menționate mai sus), pentru întreaga perioadă 2007-2013, **aproape 42% din tranzacții sunt particulariste, însumând 46% din totalul valorilor tranzacționate.** O avalanșă de cazuri recent deschise de Direcția Națională Anticorupție (DNA) în 2014 și 2015 implică toate cele trei principale partide politice care au guvernat în acest interval. Aceste investigații arată, de asemenea, că șpaga a devenit o regulă pentru companiile privilegiate. Dacă estimăm, în mod conservator, valoarea șpăgii la 10% din valoarea totală a fiecărui contract (care a fost întotdeauna solicitată în numerar, conform DNA), cifrele estimate sunt **333 milioane de euro în 2011, 155,3 milioane în 2012 și 155,2 milioane în 2013.**

Valoarea reală este, probabil, mai mare, din moment ce contractele excluse din eșantionul nostru sunt cele care nu sunt publicate pe portalurile publice sau/și cele mai mici de un milion de euro. Acestea ar putea fi și mai predispuse în a fi atribuite prin intermediul conexiunilor politice.

Analiza autorităților capturate a indicat faptul că **riscul corupției în achizițiile publice apare frecvent la nivel subnațional și în companiile de stat, aceasta fiind o practică mai puțin frecventă la nivelul administrației centrale.** Din păcate, această ultimă constatare este contrabalansată de valoarea mai mare a contractelor (acordate de către administrația centrală), care pot fi considerate ca fiind atribuite printr-o manieră particularistă.

Rezultatele cercetării privind consiliile județene sunt confirmate de recente investigații și puneri sub acuzare de către organele de urmărire penală și DNA a mai mult de jumătate din numărul președinților de consilii județene pentru fapte de corupție. Majoritatea companiilor care au „capturat” autoritățile contractante sunt firme cu legături politice. Mai mult decât atât, în urma analizei de mai sus, **una din zece autorități contractante au fost capturate de către o singură companie.** Cu toate acestea, nu există nici o garanție că particularismul nu poate apărea și într-o situație de noncapturare sub forme mai subtile precum blatul, licitațiile din umbră și altele.

În comparație cu contractele de achiziții publice finanțate prin fonduri naționale, contractele finanțate din fonduri europene sunt mai puțin predispuse actelor de corupție, având reguli mai stricte de aplicare și controale mai frecvente. Piața achizițiilor publice cu fonduri europene este una competitivă, cu o puternică prezență

internațională. **Doar 1 din 7 contracte cu finanțare europeană a fost acordat prin licitații cu un ofertant unic, spre deosebire de 1 din 4 contracte finanțate de la bugetul de stat.** Practica licitațiilor cu un singur ofertant și tendința firmelor de a stabili legături politice există în cadrul întregii piețe de achiziții publice. Cu toate acestea, contractele finanțate din fonduri naționale prezintă un risc mai mare de corupție din moment ce licitația cu un ofertant unic este asociată negativ cu finanțarea europeană, dar asociată în mod pozitiv cu prezența conexiunilor politice. Captura agențiilor este asociată semnificativ atât cu licitațiile cu ofertant unic, cât și cu firmele conectate politic, însă nu și în ceea ce privește contractele finanțate prin fonduri europene. Totuși, 1 din fiecare 3 contracte câștigate de o firmă conectată politic a primit finanțare europeană. Analiza datelor a concluzionat, de asemenea, că numărul contractelor atribuite per companie poate fi explicat prin intermediul licitațiilor cu un singur ofertant

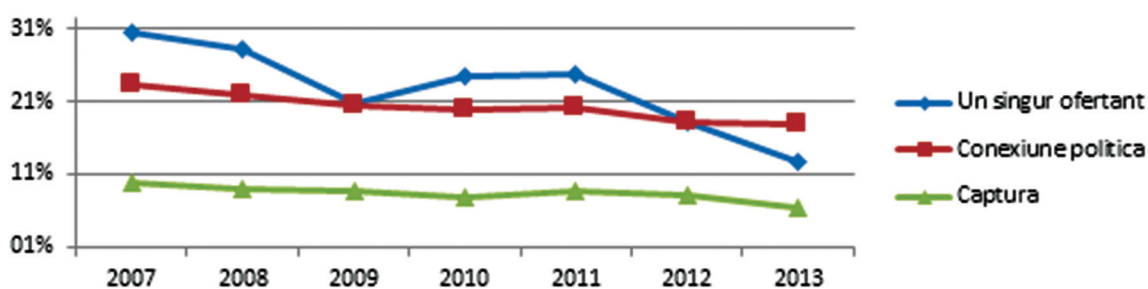
și a existenței unor legături politice în 44% din cazurile anilor preelectorali.

Cu toate acestea, **se poate observa o tendință de scădere a particularismului în sectorul construcțiilor.** Numărul de contracte, precum și valoarea lor însumată, care au beneficiat de una dintre principalele trei forme de favorizare a firmelor (câștigând fie prin licitații cu ofertant unic, fie pe baza cunoștințelor politice, sau ca urmare a unei relații de capturare), au scăzut în perioada 2007-2013. (Figurile 11 și 12).

RECOMANDĂRI

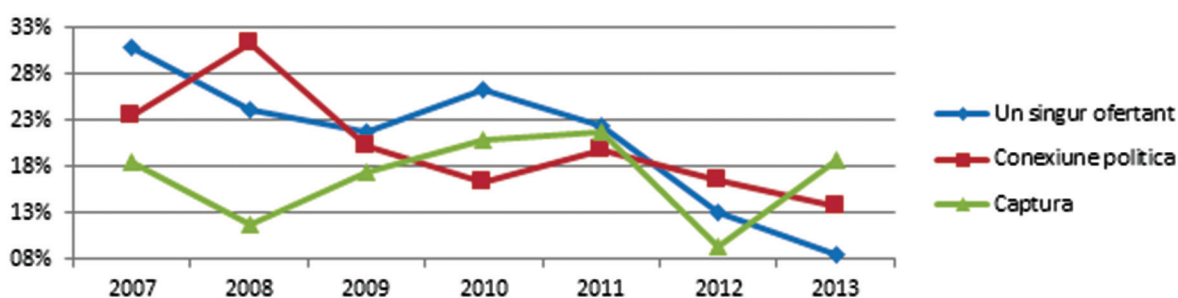
Una dintre principalele cerințe pentru detectarea corupției este accesul la date și informații. Angajamentul Guvernului României de a crește transparența în sectorul achizițiilor publice și punerea la dispoziția publicului a unor seturi de date constituie un bun prim pas, dar, din păcate,

Figura 11: Ponderea contractelor particulariste din numărul total de contracte



Sursă: calcule proprii

Figura 12: Ponderea contractelor particulariste din valoarea totală a contractelor



instrumentele existente nu permit analize profunde ale riscurilor de corupție. Mai tulburător este faptul că nici măcar statul nu are instrumentele adecvate pentru a efectua o evaluare statistică corectă. Există resurse deja alocate (cum ar fi cele pentru guvernare deschisă din cadrul Cancelariei Primului Ministru), dar acestea ar putea fi suplimentate prin intermediul finanțării europene.

Recomandări cu privire la domeniul achizițiilor publice

1. Noul sistem electronic de achiziții publice (SICAP) ar trebui să permită extragerea informațiilor într-o bază de date unitară, care să conțină mai multe filtre de verificare și selecție (sistemul trebuie, în primul rând, să nu permită lipsa informațiilor esențiale). Omiterea unui contract ar trebui să fie automat sancționată cu amenzi administrative. În plus, modulul de exportare de date din SICAP în format CSV ar trebui să aloce o mai mare atenție semnelor diacritice.

2. Conform Strategiei Naționale Anticorupție 2012-2015, Obiectivul Specific numărul 6 intitulat „Creșterea eficienței mecanismelor de prevenire a corupției în domeniul achizițiilor publice”, se s-a referit la „constituirea unei baze de date cu companiile care și-au executat necorespunzător contractele din fonduri publice”²⁶ a fost luată în considerare. Ar trebui ca acest obiectiv specific să se regăsească și în noua Strategie Națională Anticorupție 2016-2020. Ar fi util ca această „listă neagră” a companiilor să fie disponibilă imediat pentru toți actorii implicați în domeniul achizițiilor publice, cel puțin în viitor, prin intermediul SICAP. Pentru proiectele finanțate de UE, un

sistem similar este așa-numitul instrument ARACHNE, prin care funcționarii publici din cadrul autorităților contractante să aibă posibilitatea de a accesa o cantitate vastă de informații despre companii. Autoritățile contractante ar fi cele mai avantajate, din moment ce ar avea acces la numele operatorilor economici față de care ar trebui să fie mai precauți atunci când atribuie contracte finanțate, atât din bugetul de stat, cât și din surse europene. Autoritățile contractante ar putea fi încurajate, în etapa de evaluare a ofertelor, să caute numele companiilor ofertante în această bază de date, iar ignorarea potențialelor semnale de alarmă ar putea fi considerată o dovadă a intenției de a fraudă. De asemenea, ANAP ar putea să publice rapoarte periodice pe această temă și să le facă disponibile publicului larg.

3. Raportul anual al fiecărei autorități publice sau companie de stat ar trebui să includă un capitol privind eficiența achizițiilor („value for money”). Acest raport ar trebui să fie publicat cel târziu în luna februarie a anului următor. Normele metodologice ale Legii 544/2001 privind liberul acces la informații de interes public specifică deja că raportul trebuie să conțină o justificare a bugetului autorității (modul în care obiectivele sunt îndeplinite prin cheltuieli) și poate conține, în plus, un model pentru un capitol privind achizițiile publice. Acest capitol ar fi o soluție în condițiile în care Curtea de Conturi, spre exemplu, este limitată la verificări procedurale, neputând face conexiunea necesară între cât de mult plătesc contribuabilii și cât de mult primesc ei în schimbul sumelor plătite. Un sistem de sancțiuni ar fi necesar pentru omiterea publicării acestui raport. Noile norme privind achizițiile publice au în vedere introducerea acestui concept în criteriile de atribuire pentru a obliga autoritățile

²⁶ Strategia Națională Anticorupție 2012-2015, disponibilă la <http://sna.just.ro/sna/sna20122015.aspxn>

contractante să ia în considerare și alți factori, precum cei de mediu și/sau sociali, și nu doar prețul. Deși această modificare este una bună, este necesar ca autoritățile contractante în sine să accepte și să învețe cum să raporteze cetățenilor cu privire la implementarea acestui principiu (**ce necesități au existat, care au fost proiectele finanțate în acest sens, costul fiecărui proiect și costul comparat cu efectele produse**).

4. Guvernul României ar trebui să urmărească, pe termen lung, depolitizarea și profesionalizarea personalului cu atribuții în derularea procedurilor de achiziții la toate nivelurile administrative.

Recomandări cu privire la sistemul electronic al achizițiilor publice

Pentru ca riscurile de corupție să fie mai bine evaluate, sunt necesare următoarele îmbunătățiri ale sistemului electronic de achiziții publice, care să acopere atât aspectele tehnice ale sistemului, cât și raționamentul pentru restructurarea interfeței sistemului electronic și se bazează pe experiența directă negativă a cercetătorilor SAR în ceea ce privește colectarea datelor:

1. Orice informație suplimentară legată de diferite tipuri de anunțuri (Erată/ Corecție), ar trebui să fie adăugată într-un mod structurat. Eratele existente în sistem nu au un format uniformizat și nu au fost aplicate automat pentru a se vedea ce tip de informație modifică în anunțuri. Acestea sunt importante pentru că schimbă informații esențiale, precum numărul contractului, numele autorității contractante, numele câștigătorului sau valoarea contractului. Astfel, orice informație suplimentară legată de diferite tipuri de anunțuri (Erată/ Corecție) ar trebui să fie adăugată într-un mod structurat în sistem pentru a elimina lipsa de standardizare. În plus, ar trebui să existe un istoric al modificărilor efectuate în anunțuri, iar acestea să fie marcate pentru a fi ușor identificate. De asemenea, ar trebui să existe un sistem automatizat de adăugare a acestora la anunțurile de atribuire/participare.
2. Conectarea automată a sistemului electronic la Registrul Comerțului sau la o bază de date simplă, astfel încât cei care completează anunțuri să poată să introducă doar codul de înregistrare fiscală și sistemul să preia în mod automat numele companiei.
3. În cazul în care câștigătorii unei licitații sunt asociații/consorții de firme, ar trebui să existe o opțiune pentru a bifa acest lucru, precum și câmpuri suplimentare pentru a introduce un cod de înregistrare fiscală pentru fiecare firmă în parte (specificându-se în mod clar că primul cod aparține liderului).
4. Fiecare anunț ar fi trebuit să delimiteze foarte clar codurile poștale și codurile de înregistrare fiscală, atât ale câștigătorilor, cât și ale autorității contractante.
5. Adăugarea unei opțiuni de completare automată pentru secțiunile „Țară” și „Localitate” astfel încât utilizatorul să poată introduce doar primele litere și ulterior să vadă o listă de sugestii automate pentru aceste două domenii.
6. Sumele din contracte ar trebui fie să se introducă strict fără TVA (să se elimine opțiunea TVA), fie să se selecteze TVA-ul dintr-o listă predefinită (nu inserat manual, cum este în prezent).
7. Sumele din contracte ar trebui să fie convertite automat și în alte valute (EUR și USD dacă s-a ales inițial RON) la cursul de schimb din ziua în care a fost atribuit contractul.
8. Când se adăugă valori noi sau se modifică cele vechi, ar trebui să existe două câmpuri separate, unul pentru cifre și altul pentru zecimale.

SAR RAPORT ANUAL DE ANALIZĂ ȘI PROGNOZĂ 2016

- 9.** În cazul în care un anunț conține informații cu privire la mai multe contracte, codul CPV corespunzător ar trebui să fie menționat pentru fiecare contract în parte.
- 10.** Informații cu privire la ofertanții respinși la o licitație de atribuire ar trebui să fie de asemenea disponibile – incluzând codul de înregistrare fiscală și suma licitată.
- 11.** Codurile CAPTCHA, care, în prezent, sunt folosite într-un mod excesiv (în fiecare etapă de căutare), ar trebui să fie introduse mai rar sau chiar eliminate.

AU CONTRIBUIT:

Lucian Davidescu

Valentina Dimulescu

Mădălina Doroftei

Andrei Macsut

Roxana Tutilă

Panel experți:

Lucian Albu, Radu Crăciun, Daniel Dăianu, Aurelian Dochia, Lucian Isar,
Cezar Mereuță, Cristian Pârvan

www.sar.org.ro
www.romaniacurata.ro

EDITOR:

Alina Mungiu-Pippidi

ECHIPA EDITORIALĂ:

Simona Popescu

Simona Ernu

Doina Lazăr

Acest raport a fost finanțat de Comisia Europeană prin programul de cercetare
“ANTICORRP. Anticorruption policies revisited Global Trends and European Responses
to the Challenge of Corruption”.

Punctele de vedere exprimate angajează doar pe autori și nu vreo instituție europeană.



Societatea Academică din România (SAR)

Strada Mihai Eminescu, nr. 61, București

Tel/Fax: 021 211 14 77

Email: office@sar.org.ro

<http://www.sar.org.ro>